

การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย¹ A Study on Protection of Human Rights Defenders

ดร.ณิ ไพศาลพานิชกุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

Darunee Paisanpanichkul

Faculty of Law, Chiang Mai University 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200

E-mail: liu.darunee@gmail.com

Received: October 16, 2022; Revised: December 8, 2022; Accepted: December 14, 2022

บทคัดย่อ

นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Human Rights Defenders) เป็นถ้อยคำที่สังคมไทยแม้จะเคยได้ยิน แต่อาจไม่คุ้นชินถึงความหมาย และถูกมองด้วยสายตาที่หลากหลาย บทความวิจัยนี้เป็นบทสรุปจากงานวิจัยหัวข้อ “การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ที่มีวัตถุประสงค์ คือ ศึกษาถึงสถานการณ์ปัญหาที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยกำลังเผชิญ และเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (ศึกษาเฉพาะภายใต้บริบทของหลักการธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน : Business and Human Rights) โดยเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้วิธีทบทวนข้อมูลที่เกี่ยวข้องและสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านระบบ zoom (เนื่องจากข้อจำกัดจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19) ผลการศึกษาที่สำคัญพบว่า มีการให้ความหมายของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรต่างๆ ซึ่งงานวิจัยเห็นด้วยกับนิยามความหมายดังกล่าว และร่วมให้ความหมายว่าได้แก่ บุคคลที่ทำงานส่งเสริม

¹ บทความวิจัยนี้สรุปจากงานวิจัยหัวข้อ “การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” (A Study on Protection of Human Right Defenders) ที่มวิจัยประกอบไปด้วย ผศ.ดร.ดร.ณิ ไพศาลพานิชกุล กรรณก วัฒนภูมิ และวรรณา เต็มทอง โดยได้รับการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย

และปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะทำงานเพียงลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น นักปกป้องสิทธิไม่ใช่อาชีพแต่เป็นสถานะบทบาททางสังคมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อาจเป็นชาวบ้าน ชาวไร่ ชาวนา ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ สื่อมวลชน อาจเป็นนักกิจกรรม ศิลปิน ฯลฯ ผู้ที่เดินออกมาแฉหน้าเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะหรือดำเนินการเพื่อส่วนรวม ในประเด็นสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ อาทิ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม บางครั้งนักปกป้องสิทธิอาจทำงานเจาะจงไปที่สิทธิของบุคคลใดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง รวมถึงสิทธิของเด็ก สตรี ชนเผ่าพื้นเมือง กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ แรงงานข้ามชาติ และการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้เองที่ส่งผลให้นักปกป้องสิทธิตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการถูกคุกคามลักษณะต่างๆ อาทิ การข่มขู่ คุกคามรูปแบบต่างๆ ถูกทำให้เสียชีวิต การอุ้มหาย การเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมรวม ฯลฯ รวมถึงการใช้การกระทำทางปกครองและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการคุ้มครอง จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยยังอยู่ในระหว่างทางของความพยายามที่จะคุ้มครองบทบาทของนักปกป้องสิทธิ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 ความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขนิยามของพยานตาม พ.ร.บ.คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ให้ครอบคลุมถึงนักปกป้องสิทธิ ขณะเดียวกันพบว่ากลไกการร้องทุกข์ของรัฐที่ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรม (State Non-Judicial Mechanism) ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นทางของการเผชิญหน้าระหว่างนักปกป้องสิทธิกับโครงการพัฒนาต่างๆ ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังมีวัฒนธรรมลอยนวลพ้นผิด นักปกป้องสิทธิจะยังคงตกอยู่ในความเสี่ยง งานวิจัยมีข้อเสนอแนะว่ารัฐไทยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยสรุปคือสร้างการยอมรับและตระหนักถึงความหมายและบทบาทของนักปกป้องสิทธิ โดยภาครัฐรวมถึงภาคธุรกิจ อาทิ จัดทำแนวปฏิบัติ “ภายใน” และ “ระหว่างหน่วยงาน” ในภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงสร้างความรับรู้ต่อสาธารณะ ประการที่สอง หน่วยงานรัฐควรมีบทบาทอย่างสำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถ ความเข้มแข็งให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ประการที่สาม พัฒนากลไกการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างมีส่วนร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ประการที่สี่ กำหนดให้มีมาตรการเพื่อลด-ป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และประการสุดท้าย ขับเคลื่อนกับภาคธุรกิจเพื่อการบรรลุหลักการหลักการธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

คำสำคัญ: นักปกป้องสิทธิมนุษยชน, ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน, ความรับผิดชอบพรมแดน

Abstract

The term “Human Rights Defenders” is a term that people in Thai society have frequently heard but may not yet be familiar with its meaning and hence, have different opinions on the term. This article is a synopsis of the research entitled “Protection of human rights defenders” which aims to study the situation of issues that human rights defenders in Thailand are encountering and to develop recommendations for the protection of human rights defenders in Thailand (study only under the context of Business and Human Rights principles). This research is qualitative research, using relevant literature review methods and in-depth interviews through Zoom platform (due to the obstacles arising from COVID-19 pandemic). The key finding of the research presented is that human rights defenders are defined differently by various organizations. Hence, this research agrees with these different definitions and defines human rights defenders as “persons working to promote and defend human rights either working alone or with others”. Human rights defender is not a profession but the status or social role of a person or group of people who may be villagers, farmers, lawyers, journalists, activists, artists and etc., Human rights defenders are those who are forefront in defense of the public interest or are taking action for common interests on various human rights issues such as civil rights, political rights, economic rights, and socio-cultural rights. In some cases, human rights defenders may work specifically on the rights of specific individuals/groups such as child rights, women rights, indigenous rights, LGBTQ rights, migrant rights and so on. But these actions for public interest put human rights defenders at risk of various types of harassment, including intimidation, various kinds of threats, killing, and disappearance, unjust termination of employment and utilizing administrative and judicial action as a tool for harassment (Administrative and Judicial harassment). Today, Thai state is in the process of attempting to initiate

the policy level to recognize the role of human rights defenders. There was an amendment to Criminal Procedure Code Section 161/1. There was an effort to amend the definition of “witness” under the Witness Protection Act 2003 to cover the protection of human rights defenders. However, at the same time, the State Non-Judicial Mechanism has failed to serve as an effective mechanism, especially, when the Human Rights Commission interprets it as limiting its role in investigating cross-border violations by Thai legal entities, etc. This research recommends five items that the Thai state together with relevant agencies should implement for the protection of human rights defenders. First, meaning and the role of human rights defenders should be accepted and recognized by relevant government agencies, personnel in the justice system, the private sector, civil society as well as the public. Second, government agencies should play an important role in capacity building and strengthening human rights defenders. Third, mechanisms to protect and assist human rights defenders should be developed in partnership with the private sector and civil society. Fourth, it is required to set measures to mitigate and prevent potential risks to human rights defenders. Finally, driving the business sector to achieve the Business and Human Rights principles.

Keywords: Human Rights Defenders, Business and Human Right, Extra-territorial Obligation

1. บทนำ

นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Human Rights Defenders) เป็นถ้อยคำที่สังคมไทยแม้จะเคยได้ยิน แต่อาจยังไม่คุ้นชินถึงความหมาย ทั้งยังถูกมองด้วยสายตาที่หลากหลาย ตั้งแต่ “ตัวป่วน” “พวกรับจ้างมาค่าน” “พวกขัดขวางการพัฒนา” “พวกรับเงินต่างชาติ” ฯลฯ และอาจเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในฐานะความผิดหมิ่นประมาทหรืออื่นๆ ขณะเดียวกันก็อาจเป็นผู้เสียชีวิตหรือบุคคลที่สูญหายโดยที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้ **วัตถุประสงค์**ของงานวิจัยหัวข้อนี้จึงต้องการศึกษาถึงสถานการณ์ปัญหาที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยกำลังเผชิญ เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย **ระเบียบวิธีวิจัย** เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Desk review) สัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept interview) บุคคลและกลุ่มบุคคลนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากกรณีศึกษาภายใต้กรอบหลักการธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (Business and Human Rights) แบ่งออกเป็นบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนา อาทิ กรณีชาวบ้านในชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือผู้ได้รับผลกระทบจากกิจการเหมือง ชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงในพื้นที่ภาคเหนือที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากกิจการเหมือง คนในชุมชนที่ติดตามเผ่าละว้าผลกระทบสืบเนื่องจากนิคมอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชุมชนมุสลิมและชุมชนอื่นในภาคใต้ที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนขนาดใหญ่ (ร้อยละ 60) เจ้าหน้าที่ในองค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหากำไรและนักกิจกรรมที่ทำงานในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แรงงานข้ามชาติ กลุ่มคนผู้มีความหลากหลายทางเพศ เจ้าหน้าที่ในองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ นักวิชาการ (ร้อยละ 20) หน่วยงาน (ร้อยละ 10) สื่อมวลชน (ร้อยละ 5) นอกจากนี้ ร้อยละ 71 เป็นผู้หญิง (รวมถึงเยาวชน ผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ คนมุสลิม เป็นแรงงานข้ามชาติ) ร้อยละ 23 เป็นผู้ชาย (รวมถึงผู้ชายที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ อยู่ในพื้นที่ห่างไกล) และร้อยละ 6 เป็นผู้มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQ) การสัมภาษณ์ดำเนินการผ่าน zoom เนื่องจากข้อจำกัดของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

2. ผลการศึกษาและข้อถกเถียง

งานวิจัยได้รายงานผลการทบทวนเอกสาร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยได้ตั้งข้อสังเกต วิพากษ์และให้ความเห็น โดยกำหนดเป็นหัวข้อหรือประเด็นเพื่อชวนทำความเข้าใจและถกเถียงต่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ดังต่อไปนี้

2.1 นิยามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน มีการให้ความหมายของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้โดยหลากหลายองค์กร/หน่วยงานทั้งในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ อาทิ “บุคคล กลุ่มบุคคล ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งในระดับชาติและนานาชาติ”² หรือ “บุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรอื่นๆ ของสังคมใดก็ตามที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม พลเมืองและการเมือง รวมถึงสิทธิในการดำเนินการต่างๆ เช่น การชุมนุมโดยสันติ การเข้าร่วมในองค์กร หรือสมาคม รวมทั้งการติดต่อกับองค์กรต่างประเทศ เพื่อดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนกับฝ่ายต่างๆ”³ หรือ “บุคคล กลุ่ม และหน่วยงานของสังคม ที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล นักปกป้องสิทธิมนุษยชนมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งส่งเสริมการคุ้มครองและการปฏิบัติตามสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นักปกป้องสิทธิมนุษยชนยังส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของสมาชิกกลุ่ม เช่น ชุมชนพื้นเมือง แต่นิยามนี้ไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มหรือบุคคลที่ส่งเสริมความรุนแรง”⁴ ฯลฯ

งานวิจัยเห็นด้วยกับนิยามความหมายที่กล่าวมา และร่วมให้ความหมายต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนว่าหมายถึง บุคคลที่ทำงานส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะทำงานเพียง

² Article 1 of Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms

³ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานระหว่างประเทศ : ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2564

<http://library.nhrc.or.th/ulib/document/ebook/E03977/mobile/index.html>

⁴ European Union, *European Union Guidelines on Human Rights Defenders*, accessed 15 March 2021,

https://eeas.europa.eu/delegations/zambia/93204/eu-guidelines-human-rights-defenders-2020_ka

ลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น นักปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่ อาชีพ แต่เป็นอีกสถานะหรือบทบาทหนึ่งทางสังคม บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจเป็นชาวบ้าน ชาวไร่ชาวนา ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ สื่อมวลชน อาจเป็นนักกิจกรรม ศิลปิน ฯลฯ ผู้ที่เดินออกมาแฉหน้าเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อส่วนรวมในประเด็นสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ บางครั้งนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจทำงานเจาะจงไปที่สิทธิของบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาทิ เด็ก สตรี ชนเผ่าพื้นเมือง ผู้มีความหลากหลายทางเพศ แรงงานข้ามชาติ ฯลฯ การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้เองที่ส่งผลให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการถูกคุกคามลักษณะต่างๆ รวมถึงการถูกฟ้องปิดปาก

งานวิจัยมีความเห็นว่า ความหมายของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ถูกขยายความไปถึงแนวทางการดำเนินการของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้วยว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะเลือกปกป้องสิทธิใดสิทธิหนึ่ง โดยต่อต้านหรือไม่ยอมรับสิทธิด้านอื่นไม่ได้ (Accepting the universality of human rights) จะต้องปกป้องสิทธิมนุษยชนเชิงหลักการ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของแนวคิด ความเห็น (Who is right and who is wrong – does it make a difference?) และการดำเนินการจะเป็นไปโดยสงบหรือไม่ใช่ความรุนแรง (Peaceful action)⁵ อย่างไรก็ดี งานวิจัยอยากชวนถกเถียงว่า “peaceful action” ที่ถูกตีความว่า “สันติวิธี” นั้น เป็น *ถ้อยคำที่มีปัญหาในตัวเอง* การใช้หรืออ้างถึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการถกเถียงต่อไป เพราะคำว่าสันติวิธี รวมถึงปฏิบัติการทางสังคมที่เรียกว่าสันติวิธีเป็นถ้อยคำที่มีพลังในตัวเอง สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับผู้หยิบ-ฉวยไปใช้ หน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานอิสระบางแห่ง รวมถึงคนในสังคมจำนวนหนึ่งอาจมีความเชื่อว่า สันติวิธี หมายถึง การเชื่อฟัง การไม่ก่อความวุ่นวายหรือการทำตามกฎหมาย แต่ในมุมมองของภาคประชาชน โดยเฉพาะนักปกป้องสิทธิมนุษยชน การเคลื่อนไหวอย่างสันติวิธี ย่อมไม่เท่ากับการ *ไม่สร้างความเดือดร้อน* ด้วยเพราะเป้าหมายของการเคลื่อนไหวที่มุ่งโน้มน้าวรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงสังคมในวงกว้างให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและเรียกร้องให้เกิดการลงมือแก้ปัญหา นักวิชาการด้านสันติวิธีให้ความเห็นว่า การเคลื่อนไหวดังกล่าวมุ่งโน้มน้าวในระดับพื้นฐานบนฐานความเชื่อที่ว่าปฏิบัติการเคลื่อนไหวดังกล่าวจะสามารถสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจหรือเกิดความเห็นใจ (empathy) จากอีกฝ่ายหนึ่ง

⁵ United Nations Human Rights Office of the High commissioner, *Fact sheet No.29 (April 2004).*

p.8-9, Accessed 15 June 2021, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf>

หรือจากสังคมไทยได้⁶ นอกจากนี้ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนยังมีความเห็นว่า “การกระทบกระทั่งต่อสิทธิของบุคคลอื่น สาธารณะ หรือความเดือดร้อน จึงย่อมเกิดขึ้น แต่ต้องเข้าใจให้ต้องตรงกันว่าความเดือดร้อน ไม่ใช่เป้าหมายแรก และแน่นอนว่า นักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องตระหนัก และยอมรับถึงผลที่จะตามมาจากการกระทบกระทั่งต่อสิทธิดังกล่าว⁷ ต่อข้อกังวลถึงวิธีการที่รุนแรงที่หากจะเกิดขึ้น งานวิจัยเห็นว่าควรต้องพิจารณาถึงหลักการในทางระหว่างประเทศที่มีแนวทางว่า หนึ่ง-ควรต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการชุมนุมหนึ่งๆ นั้นเป็นไปโดยสงบ สอง-การกระทำรุนแรงเฉพาะตัวของผู้ชุมนุมบางคนไม่ควรจะถูกนำไปเหมารวมเป็นการกระทำของผู้ชุมนุมคนอื่นๆ ของผู้จัดการชุมนุมหรือของการชุมนุมโดยรวม⁸ หรือ “ความรุนแรงหรือไม่รุนแรงไม่ควรถูกนำมาลดทอนสิทธิ หากทำผิดก็ต้องรับผิดชอบกับการกระทำ”⁹ สาม-ประเด็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐและกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องคำนึงถึงคือ จุดมุ่งหมายของการแสดงออกเป็นไปด้วยเจตจำนงที่จะปกป้องประโยชน์สาธารณะหรือป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการป้องกันนี้เป็นแตกต่าง คนละประเด็นกับ “ป้องกัน” “จำเป็น” ตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้นจึงไม่สามารถนำแนวทางการพิสูจน์ถึงการป้องกัน หรือจำเป็นในทางอาญา มาเทียบเคียงหรือปรับใช้กับการพิสูจน์ถึงความพยายามปกป้องประโยชน์สาธารณะ¹⁰ และควรพิจารณาถึงมาตรการที่เกิดขึ้นเพื่อป้องปรามการฟ้องคดีเพื่อปิดปาก¹¹

⁶ ดร.ขวัญชนก กิตติวานิชย์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้เชี่ยวชาญด้าน Peace and Conflict Studies, สัมภาษณ์โดยตรุณี ไชยกุล, วันที่ 4 ตุลาคม 2564

⁷ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (2), สัมภาษณ์โดยตรุณี ไชยกุล, วันที่ 3 มิถุนายน

⁸ ดูเพิ่มเติม Human Rights Committee, *General Comment No.37 (2020) on the rights of peaceful assembly (Article 21)*, Accessed 15 June 2021,

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1L5979OVGGB%2BWPAxj3%2Bho0P51AAHSqSubYW2%2FRxcFiagfuwxyCuv40wJfdPLI9%2FceDWBX%2Fij2tgqDXgdjx8wTKkbloySyDPtsMO>

⁹ หมายความสิทธิมนุษยชน (2), สัมภาษณ์โดยตรุณี ไชยกุล, วันที่ 14 พฤษภาคม 2564

¹⁰ หมายความสิทธิมนุษยชน (1), สัมภาษณ์โดยตรุณี ไชยกุล, วันที่ 4 สิงหาคม 2564

¹¹ หมายความสิทธิมนุษยชน (2), สัมภาษณ์โดยตรุณี ไชยกุล, วันที่ 14 พฤษภาคม 2564

1.2 นักปกป้องสิทธิมนุษยชน คือใครบ้าง

ก่อนหน้านี้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิในด้านต่าง ๆ เขาหรือเธอเป็นเพียงชาวบ้านธรรมดาๆ ที่ประกอบอาชีพทำไร่ ทำสวน ค้าขาย ฯลฯ เป็นประชาชนที่ทำงานสังกัดองค์กรต่างๆ เป็นทนายความ สื่อมวลชน หรือเป็นนักเรียนนักศึกษา ฯลฯ แต่เมื่อมีการละเมิดสิทธิที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตสุขภาพสิ่งแวดล้อม คนกลุ่มนี้เลือกที่จะเดินออกมาด้านหน้าเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองและชุมชน อาจดำเนินการในลักษณะปัจเจกหรือรวมตัวกันเป็นกลุ่มคน เช่น เยาวชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยง-นักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากชุมชนบ้านกะเบอะดิน¹², “แม่ๆ” หรือชาวไร่ชาวนา-นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่วังสะพุง¹³, ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนต่างๆ¹⁴, เยาวชนมุสลิมที่กำลังศึกษาระดับปริญญาตรีชั้นปีที่ 1 ผู้ปกป้องทะเลบ้านเกิด¹⁵, สื่อมวลชน¹⁶ ฯลฯ งานวิจัยมีข้อสังเกตด้วยว่าที่ผ่านมาโดยเฉพาะกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นผู้ปฏิบัติงานหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรภาคประชาสังคมที่มุ่งส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ภาคประชาชน หรือทนายความ สื่อมวลชน ฯลฯ แล้ว มักถูกสาธารณะมองด้วยสายตาคลุมเครือ ไม่ชัดเจนในเชิงการรับรู้ความเข้าใจว่าคนกลุ่มนี้ถูกนับรวมเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือไม่ แต่ทันทีที่มีการข่มขู่ คุกคามในรูปแบบต่างๆ บุคคลดังกล่าวจะได้รับการยอมรับถูกนับว่าเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ดี ย่อมมิได้หมายความว่าความเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะเกิดขึ้นต่อเมื่อบุคคลถูกคุกคามข่มขู่ แต่สถานการณ์ดังกล่าวกำลังสะท้อนว่า นักปกป้องสิทธิมนุษยชนคือบุคคลที่มีความเสี่ยงที่จะถูกคุกคามในรูปแบบต่างๆ ทันทีที่เขาหรือเธอลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิต่างหาก

¹² นักปกป้องสิทธิมนุษยชนลำดับที่ 4, สัมภาษณ์โดยวรรณา แด้มทอง, วันที่ 13 พฤษภาคม 2564

¹³ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนลำดับที่ 5, สัมภาษณ์โดยวรรณา แด้มทอง และกรรณก วัฒนภูมิ, วันที่ 5 กรกฎาคม 2564

¹⁴ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนลำดับที่ 6, สัมภาษณ์โดยวรรณา แด้มทอง และกรรณก วัฒนภูมิ, วันที่ 19 กรกฎาคม 2564 และลำดับที่ 7 สัมภาษณ์โดยวรรณา แด้มทอง และกรรณก วัฒนภูมิ, วันที่ 12 กรกฎาคม 2564

¹⁵ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนลำดับที่ 11, สัมภาษณ์โดยวรรณา แด้มทอง กรรณก วัฒนภูมิ และดรุณีไพศาล พาณิชย์กุล, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2564

¹⁶ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนลำดับที่ 13, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2564

1.3 รูปแบบการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

โดยทั่วไปการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีหลากหลายรูปแบบ กล่าวคือ การข่มขู่ (Intimidation) คุกคาม (Threats) ได้แก่ การขู่ฆ่า (death threats) การขู่ การติดตาม การทำให้เสียชีวิต (Killing) การอุ้ม (Disappearance) การเลิกจ้างไม่เป็นธรรม รวมถึงการใช้การกระทำทางปกครองและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการคุกคาม (Administrative and Judicial harassment) หรือการถูกฟ้องเป็นคดี จากการเก็บข้อมูลพบว่า มีการติดตาม โดย “ส่งเจ้าหน้าที่รัฐมาที่บ้าน ในหมู่บ้าน”¹⁷, “ขับรถตาม”¹⁸, ถูกจับตามองโดยเจ้าหน้าที่, “ถูกถ่ายรูปโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หรือบุคคลที่น่าสงสัย, ถูกเรียกไปปรับทัศนคติ ...ส่งทหารมาเฝ้าหน้าบ้านแกนนำทุกคนตั้งแต่เช้าทุกวัน”¹⁹, “เจ้าหน้าที่มาถามว่า จะมีชาวบ้านคนไหนไปเวที่รับฟังความคิดเห็นบ้าง”²⁰ “มีเจ้าหน้าที่มาหาที่บ้านก่อนหน้าวันที่จะมีเวทีต่างๆ”²¹ เจ้าหน้าที่รัฐโทรศัพท์หาเพื่อนในสถานศึกษาของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน²², การคุกคามด้วยคำพูด: “เขามาบอกหนูกลับไปเรียนเถอะ ระวังหมาศาลจะถึงบ้านนะ”²³ “... (ระหว่างลงพื้นที่ในหมู่บ้านที่มีประเด็นเรื่องการสร้างเขื่อน) มีคนที่สนับสนุนการสร้างเขื่อน เอาลูกกระสุนมาวางตรงหน้าผม แล้วถามว่า “กระสุนนี้ยิงคนตายได้มั๊ย”²⁴ การกระทำที่คุกคาม: “.. เจ้าหน้าที่ตำรวจ (ไม่สนนิทสนม) ส่งรูปลูกชายมาให้ชาวบ้านที่เป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน”²⁵ “เอาระเบิดปลอม มาวางหน้าบ้าน”²⁶, “มีคนขับรถมาหลังบ้านและยิงปืนขู่”²⁷, ข่มขู่ว่าจะทำให้เสียชีวิต “ถูกมือปืนขู่ฆ่า”²⁸, ถูกลอบยิง²⁹,

¹⁷ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (5)

¹⁸ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (11)

¹⁹ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (5)

²⁰ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (11)

²¹ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (11)

²² นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (11)

²³ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (11)

²⁴ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (14) สัมภาษณ์โดยกรรณก วัฒนภูมิ, วันที่ 28 กรกฎาคม 2564

²⁵ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (14)

²⁶ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (5)

²⁷ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (15) สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2564

²⁸ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (5)

²⁹ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (12) สัมภาษณ์โดยวรรณา แด้มทอง, วันที่ 6 สิงหาคม 2564

ความพยายามลดความน่าเชื่อถือของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ด้วยวาทกรรมต่างๆ อาทิ “รับเงินต่างชาติ” “พวกค่านทุกรื่อง” “ขัดขวางการพัฒนา” ถูกฟ้องคดี หรือถูกฟ้องคดีเพื่อหวังผลให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนยุติการดำเนินการ (SLAPPs)³⁰, “มีทั้งถูกฟ้อง และชาวบ้านฟ้องกลับ รวมทั้งหมดถูกฟ้องไป 27 คดี”³¹ ฯลฯ นอกจากนี้ จากการเก็บข้อมูลผลกระทบในเชิงจิตใจโดยใช้แบบทดสอบ พบว่าผู้ทำแบบทดสอบจำนวนร้อยละ 50 มีความเครียดในระดับสูง และร้อยละ 10 มีความเครียดในระดับรุนแรงความเครียดระดับนี้ส่งผลทำให้เจ็บป่วยทางกายและสุขภาพจิตควรได้รับการช่วยเหลือจากผู้ให้การปรึกษาอย่างรวดเร็ว

1.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเสี่ยงและความปลอดภัยของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

1.4.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยมีพันธกรณีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรวมถึงคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน³² กล่าวได้ว่าหน้าที่เหล่านี้เป็นพันธกรณีผูกพันรัฐตลอดเวลา รวมถึงรัฐมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่รัฐ (non-State actors) ซึ่งรวมถึงกลุ่มภาคธุรกิจเอกชนหรือแม้กลุ่มใช้ความรุนแรง รวมถึงมีแนวปฏิบัติที่สามารถศึกษาได้จากปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน (UN Declaration on Human Rights Defenders) ประการสำคัญภายใต้หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) ที่ตัวแทนประเทศไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจไว้³³ นอกจากนี้ประเด็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย มักถูกหยิบยกขึ้นประเด็น

³⁰ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (12)

³¹ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (5)

³² ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 2, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 7 ข้อ 9 ข้อ 14 ข้อ 17 ข้อ 19 ข้อ 21 ข้อ 22 อนุสัญญาะหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ข้อ 1, อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ 3 ฯลฯ

³³ ตัวแทนประเทศไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจในเวทีประชุมทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตามกระบวนการ Universal Periodic Review เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2559 ต่อคณะผู้แทนของประเทศสวีเดนที่เสนอให้นำหลักการ UNGP ไปปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งเสนอให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน หรือ NAP (National Action Plan on Business and Human Rights) กระบวนการจัดทำ NAP จึงได้เกิดขึ้น หลังจากนั้น โดยผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนดังกล่าวคือ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรภาครัฐที่ถูกระบุถึงในมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการทนายเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559

ขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ อาทิ ในกระบวนการทบทวนสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review: UPR) รอบที่ 3 ซึ่งประเทศไทยได้รับคำแนะนำจากประเทศต่างๆ รวม 18 ประเทศ อาทิ สหราชอาณาจักรแนะนำให้ประเทศไทยทบทวนกฎหมายและข้อบังคับที่กำหนดข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสมเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพในการแสดงออกและมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและสื่อจากการถูกคุกคาม การข่มขู่ สร้างพื้นที่ใช้สิทธิ เสรีภาพทางการแสดงความคิดเห็นการชุมนุมการรวมกลุ่มกันอย่างเสรีทางออนไลน์และออฟไลน์, ประเทศไอร์แลนด์ระบุว่า ประเทศไทยมีความพยายามในการดำเนินการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เช่น การมีแผนว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน แต่มีความห่วงใยในเรื่องของเสรีภาพในการชุมนุม³⁴ ฯลฯ

1.4.2 นโยบายของประเทศไทย ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้พยายามพัฒนารอบแนวทางการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ด้วยการจัดแบ่งระดับความปลอดภัยของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน³⁵ มีความพยายามที่จะจัดทำ White list ในปี พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2563³⁶ และมี

³⁴ ดูเพิ่มเติม Amnesty International (Thailand), ส่งไทยตอบคำถามสิทธิมนุษยชนในเวที UPR รอบ 3 โลก เสนอแนะห่วงใยในหลายประเด็น, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2564, <https://www.amnesty.or.th/latest/news/968/>, The Standard, ส่งข้อเสนอแนะสิทธิมนุษยชนจากโลกถึงไทย บนเวที UPR รอบที่ 3, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน, <https://thestandard.co/world-vs-thailand-human-rights/>

³⁵ โดยแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสีแดง หมายถึง กลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกคุกคามจนถึงขั้นเสียชีวิต ซึ่งกรณีนี้จะต้องได้รับการเยียวยาความเสียหาย และควรมีการติดตามต่อว่าญาติ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนรายนี้ยังมีความเสี่ยงอีกหรือไม่, กลุ่มสีแสด หมายถึง กลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีการถูกคุกคาม แต่ยังไม่ถึงขั้นเสียชีวิต เช่น ถูกโทรศัพท์ข่มขู่ ถูกลอบทำร้าย กลุ่มสีส้ม หมายถึงกลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกดำเนินการทางกฎหมายโดยหมายรวมถึงการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ทำให้การเรียกร้องหรือต่อสู้ต้องชะงักหรือติดขัดเพราะต้องมาต่อสู้คดีอื่นด้วย และกลุ่มสีเทา หมายถึง กลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เริ่มมีข้อพิพาท ยังไม่มีความชัดเจนว่ามีความรุนแรงเกิดขึ้น แต่มีเหตุสงสัยว่าอาจเกิดความรุนแรงขึ้นได้, อ้างใน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, “แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2556-2565)”, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2564, <http://reg3.diw.go.th/policy/wp-content/uploads/2020/01/download.pdf>

³⁶ คำสั่งที่ 412/2557 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนามาตรการในการคุ้มครองนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิด (White list) เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ แนวทางในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล และคำสั่งที่ 12/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการวางกรอบแนวทางกำหนดนิยาม และขับเคลื่อนงานนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอว่าควรกำหนดมาตรการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิ³⁷ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน³⁸ และที่อ้างกล่าวได้ว่าเป็นหมุดหมายสำคัญคือประเด็นการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับการระบุในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human Rights: NAP)³⁹ ทั้งยังเป็นประเด็นที่ถูกระบุในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2565) อย่างไรก็ตามก็ได้อ้างกล่าวได้ว่ายังไม่มีมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะงานที่เริ่มต้นไว้ชัดเจนอย่าง NAP

1.4.3 การคุ้มครองโดยกฎหมาย ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่รับรองถึงสถานะหรือบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ แต่อ้างกล่าวได้ว่าการเล็งเห็นถึงปัญหาของการฟ้องปิดปากนักปกป้องสิทธิ จนนำไปสู่การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใน

³⁷ ระยะแรก-จัดทำระบบเพื่อการพัฒนา White list มี 7 ขั้นตอนคือ (1) นักปกป้องสิทธิมนุษยชนสมัครด้วยตนเอง หรือผ่านหน่วยงานหรือองค์กร (2) ขึ้นบัญชีรายชื่อ (list) โดยคณะกรรมการพิจารณาถ่วงดุล (3) ประกาศ (4) พิจารณาหรือประเมินความเสี่ยงที่จะถูกละเมิด (Possible threat) (5) แจ้งเตือน (Alert) เช่น มีหนังสือถึงจังหวัด (6) ติดตาม (7) สนับสนุนมาตรการต่าง ๆ โดยสำนักงานคุ้มครองพยานของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะดำเนินการศึกษาระเบียบที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการกำหนดเกณฑ์การคุ้มครองในรายละเอียดต่อไป, ระยะที่สอง-พัฒนามาตรการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนให้เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และระยะยาว-ตั้งคณะกรรมการระดับชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จัดสรรบุคลากรที่จะดูแลนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และกำหนดให้มีหน่วยงานประสานงานหลัก และให้มีการดำเนินการแก้ไขนิยาม “พยานในคดีอาญา” ให้ครอบคลุมถึงกลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นพยานในชั้นก่อนการเป็นคดีอาญา

³⁸ (1) นักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันเช่นเดียวกับประชาชนทุกคนในประเทศไทย (2) กรณีที่มีการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ควรมีการจัดสมดุลระหว่างการเรียกร้องสิทธิและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสาธารณะ เนื่องจากเป็นเรื่องละเอียดอ่อนโดยจะต้องมีการย้าเตือนเจ้าหน้าที่รัฐให้มีความเข้าใจ การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกของประชาชน (3) กรณีที่มีการแจ้งความเท็จหรือการฟ้องร้องซึ่งปรากฏว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต หรือบิดเบือนข้อเท็จจริง กระบวนการยุติธรรมมีมาตรการควบคุมการใช้สิทธิดังกล่าว โดยการลงโทษบุคคลที่แจ้งความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 หรือมาตรา 172 เป็นต้น รวมทั้งกรณีที่มีการใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต บุคคลนั้นย่อมได้รับการคุ้มครอง โดยเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329 เป็นต้น

³⁹ สืบเนื่องจากข้อมติที่ 17/4 ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council : HRC) เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2554 รับรองหลักการชี้แนะของสหประชาชาติ (United Nations Guiding Principle on Business and Human Rights : UNGPs)

พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเติมมาตรา 161/1⁴⁰ การเกิดขึ้นของ พ.ร.บ.การใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562⁴¹ ความพยายามที่จะขยายคำนิยาม “พยาน” เพื่อขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึง นักปกป้องสิทธิใน พ.ร.บ.คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพราะจนถึงปัจจุบันนักปกป้องสิทธิจะสามารถเข้าถึงกระบวนการคุ้มครองได้ก็ต่อนักปกป้องสิทธิตกเป็นผู้เสียหายหรือเป็น โจรทมิฬในคดีเท่านั้น จึงมีข้อเสนอว่า ควรมีการขยายนิยามพยานให้หมายรวมถึง “พยานผู้เสียหาย (victim-witness)” “ผู้แจ้งเบาะแส ผู้ให้ข้อมูล ผู้ร้อง (Whistle-blower)” อันเป็นประโยชน์ เกี่ยวกับคดี เพื่อให้ให้นักปกป้องสิทธิมีสิทธิขอรับการคุ้มครอง โดยให้มีการให้คุ้มครองทั้งก่อน ระหว่างและหลังการพิจารณาคดี⁴² ฯลฯ

อย่างไรก็ดี งานวิจัยพบว่า มีข้อสังเกตต่อการคุ้มครองตามกฎหมายต่างๆ ข้างต้น อาทิ ความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่คุ้มครองพยานในกรณีที่พยานอยู่ในพื้นที่ เพราะ นักปกป้องสิทธิมีกังวลต่อความเป็นมืออาชีพอของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น⁴³ เจ้าหน้าที่รัฐ บางคนมีทัศนคติต่อนักปกป้องสิทธิว่าเป็น “พวกซี้ไวยวาย” มีกรณีที่นักปกป้องสิทธิไม่สามารถ สื่อสารภาษากลางได้ก็ถูกปฏิเสธ⁴⁴ นอกจากนี้ เมื่อเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองพยาน ก็เท่ากับว่า นักปกป้องสิทธิต้องแลกกับการถูกจำกัดเสรีภาพ อาทิ ต้องเซ็นเซอร์ตัวเอง ไม่ไปร่วมการชุมนุม⁴⁵ อีกประการที่สำคัญกระบวนการให้ความคุ้มครองพยาน เป็นกระบวนการให้เลือกว่าจะเข้าสู่

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 “ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ หากความปรากฏต่อศาลเอง หรือมีพยานหลักฐานที่ศาลเรียกว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบ จำเลยหรือโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ ให้ศาลยกฟ้อง และห้ามมิให้โจทก์ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกัน นั้นอีก

การฟ้องคดีโดยไม่สุจริตตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการที่โจทก์จงใจฝ่าฝืนคำสั่งหรือคำพิพากษาของ ศาลในคดีอาญาอื่นซึ่งถึงที่สุดแล้วโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วย”

⁴¹ อ้างในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2556-2565), หน้า 107, อ้างแล้ว

⁴² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานการติดตามตรวจสอบการคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่....) พ.ศ. ๒๕๖๒, วันที่ 14 กันยายน 2564

⁴³ เจ้าหน้าที่ในองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน สัมภาษณ์โดยคณะผู้วิจัย, วันที่ 31 ตุลาคม 2564 และนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (3) สัมภาษณ์โดยคณะผู้วิจัย, วันที่ 19 กรกฎาคม 2564

⁴⁴ เจ้าหน้าที่ในองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

⁴⁵ เจ้าหน้าที่ในองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และทนายความสิทธิมนุษยชน (3) สัมภาษณ์โดยคณะผู้วิจัย, วันที่ 29 มิถุนายน 2564

การคุ้มครองแบบใด (มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษ) ไม่สามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบได้ กล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการที่ขาดการมีส่วนร่วม⁴⁶ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ⁴⁷

นอกจากนี้ความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ.... ถูกวิพากษ์จากภาคประชาสังคมว่ากฎหมายฉบับนี้จะเป็นกลไกสำคัญในการลดทอนความเข้มแข็งและปิดกั้นการทำงานของภาคประชาสังคม ทั้งยังเป็นการละเมิดสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและสิทธิอื่นๆ สอดคล้องกับความเห็นของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติ (UN Special Rapporteur) ด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกลุ่ม ด้านการส่งเสริมและปกป้องสิทธิเสรีภาพในความคิดเห็นและการแสดงออก และด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เห็นว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการจำกัดสภาพแวดล้อมสำหรับการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน⁴⁸ งานวิจัยมีความเห็นว่าร่างกฎหมายฯ มีเนื้อหาจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทบต่อเสรีภาพในการรวมกลุ่ม การแสดงความคิดเห็น รวมถึงการชุมนุมโดยสงบซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพที่ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีมีพันธกรณี ทั้งยังไม่มีคามจำเป็นเพราะมีกฎหมายที่กำกับดูแลการดำเนินงานของภาคประชาสังคมอยู่แล้ว

ในส่วนของการมี “กฎหมายเฉพาะ” เพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้น พบว่ามีความเห็นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แนวทางแรก เห็นว่าควรมีกฎหมายเฉพาะ แต่กระบวนการในการจัดทำกฎหมายต้องเป็นไปโดยมีส่วนร่วมจากทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน-ประชาสังคมและภาคธุรกิจอย่างแท้จริง และในระหว่างทางควรมี “แนวปฏิบัติภายในหน่วยงาน” ทั้งในภาครัฐและ

⁴⁶ เจ้าหน้าที่ในองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน, และทนายความสิทธิมนุษยชน (3)

⁴⁷ United Nation Human Rights Office of the High Commissioner, Protection of Victims, Witness and Other Cooperating Persons, accessed 26 March, 2021
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Chapter14-56pp.pdf>

⁴⁸ Mandates of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association; the Special Rapporteur on the promotion and protection of the rights to freedom of opinion and expression; and the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, accessed 26 March, 2021,
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=26320>

ภาคเอกชน รวมถึงแนวปฏิบัติหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่สะท้อนการยอมรับและตระหนักถึงสถานะบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และสื่อสารความเข้าใจต่อสาธารณะ แนวทางที่สอง เห็นว่า กฎหมายเฉพาะอาจไม่มีความจำเป็น เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหาการปรับใช้-ตีความ เป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้โครงสร้างสังคมการเมืองหลักนิติรัฐและความเป็นประชาธิปไตยยังคงเสื่อมถอย การมีกฎหมายเฉพาะอาจไม่ใช่คำตอบ “หากทุกฝ่ายเข้าใจถึงบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะคนในกระบวนการยุติธรรม ภาครัฐกิจ หน่วยงานรัฐ และสร้างกลไกเพิ่มในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ที่สำคัญเพียงหน่วยงานต่างๆ ไม่ปฏิเสธที่จะทำงาน take action ทันทีที่ ก็ช่วยได้มากแล้ว⁴⁹ สิ่งที่เราควรเป็น “แนวปฏิบัติ” เช่นเดียวกับแนวทางแรก และในการพัฒนากฎหมายเฉพาะ

1.4.4 บทบาทของกลไกด้านสิทธิมนุษยชน นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นอีกประเด็นอยู่ในภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)⁵⁰ ซึ่งมีบทบาทเป็น “กลไกการร้องทุกข์ของรัฐที่ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรม” (State Non-Judicial Mechanism)⁵¹ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่นับว่ามีความสอดคล้องข้อ 27 ของ UNGPs ในเรื่องของกลไกการร้องทุกข์นอกกระบวนการยุติธรรม

ที่ผ่านมา กสม. ได้ร่วมกำหนดนิยาม Human Rights Defenders ว่าหมายถึง “ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน” หรือ “นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน” (2544-2546)⁵² และใช้คำว่า “นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน” (2547-2550)⁵³ และมีการจัดทำรายงานที่ระบุถึงสถานการณ์สิทธิของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในช่วงปี พ.ศ. 2547-2550 ว่านักปกป้องสิทธิได้รับผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย และไม่ได้รับความคุ้มครอง ไม่ได้รับการเยียวยาและไม่ได้รับสิทธิในข้อมูลข่าวสาร⁵⁴ รายงานในปี

⁴⁹ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (2)

⁵⁰ ในรายงานผลการศึกษาระดับต้นมีการกล่าวถึงกลไกอื่นๆ ด้วย แต่ในบทความวิจัยนี้ยกตัวอย่างเพียงการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะกลไกหนึ่ง

⁵¹ มาตรา 247 (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 และมาตรา 26 (1) แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

⁵² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในปี 2544-2546, น.97

⁵³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในปี 2547-2550, น.60,

⁵⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในปี 2547-2550, น.61

พ.ศ. 2561 ได้ใช้คำว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน”⁵⁵ เช่นเดียวกับรายงาน พ.ศ. 2562 ซึ่งนักปกป้องประสบปัญหาการถูกอุ้มหาย ถูกลอบสังหาร ถูกคุกคามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถูกฟ้องร้อง SLAPP⁵⁶ อย่างไรก็ดี ต่อกรณีชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพาและลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิ กสม. เรียกนักปกป้องสิทธิมนุษยชนว่า “แกนนำผู้คัดค้านโครงการ”⁵⁷

งานวิจัยพบว่า ในส่วนของการตรวจสอบการละเมิดข้ามพรมแดนซึ่งอยู่ในกรอบหลักการธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กล่าวคือ ในอดีต กสม.รับคำร้องเกี่ยวกับกรณีที่เกิดธุรกิจของไทยไปกระทำการละเมิดสิทธิของประชาชนในประเทศปลายทางการลงทุนและเข้าตรวจสอบจนนำไปสู่ข้อเสนอแนะ ที่สร้างความเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย (นำไปสู่มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2559) แต่ในปี พ.ศ. 2563 กสม. ได้มีคำสั่งยุติการตรวจสอบต่อคำร้องที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน โดยให้เหตุผลว่า “ผลกระทบจากการดำเนินโครงการย่อมอยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของ ...(ประเทศปลายทางการลงทุน) ..กสม. จึงไม่อาจดำเนินการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำของผู้ถูกร้อง อันอาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นใน (ประเทศปลายทางการลงทุน) ตามคำร้องนี้ กรณีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ กสม. ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 (2)⁵⁸ และระบุเพิ่มเติมว่า “ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ใช่พลเมืองไทย” ในการดำเนินงาน

⁵⁵ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2561, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2562, น.10

⁵⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2562, น.109

⁵⁷ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2562, น.93-94 สืบค้นได้ที่ <http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F11326.pdf>

⁵⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานการตรวจสอบที่ 126/2563 ลง 13 พฤษภาคม 2563 เรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน กรณีกล่าวอ้างว่าการลงทุนของภาคธุรกิจไทยในต่างประเทศกระทบต่อสิทธิมนุษยชน หน้า 8.

ปี พ.ศ.2564⁵⁹ อย่างไรก็ตาม กสม. ชุดปัจจุบันให้ข้อมูลกับทีมวิจัยว่า “หากเรื่องร้องเรียนเข้าหลักเกณฑ์ทาง กสม. ก็จะรับเรื่อง”⁶⁰

เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรอิสระด้านสิทธิมนุษยชนกรณี กสม. งานวิจัยมีความเห็นว่า การตีความในเชิงจำกัดอำนาจหน้าที่ของ กสม. ให้อยู่เฉพาะในอาณาเขตของประเทศไทยดังกล่าว มีความขัดแย้งกันเองกับอำนาจหน้าที่ในกฎหมายฉบับเดียวกันที่ระบุไว้ว่า “ให้คณะกรรมการดำเนินการโดยมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบและให้เฝ้าระวังและติดตามเหตุการณ์หรือสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศอย่างต่อเนื่อง”(มาตรา 33) นอกจากนี้ ยังเป็นการตีความที่ขัดความยึดโยงกับหลักการสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: IESCR) รวมถึงข้อวินิจฉัยลำดับที่ 24 (General Comment No.24) ของคณะกรรมการประจำ ICESCR เรื่องพันธกรณีของรัฐตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในบริบทของการดำเนินธุรกิจ⁶¹ ที่อธิบายความหมายของการดำเนินธุรกิจว่า “รวมถึงการดำเนินธุรกิจข้ามชาติ” และย้ำว่า “กติกานี้กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีในสามระดับด้วยกัน ได้แก่ การเคารพ คุ้มครอง และปฏิบัติให้เป็นผล พันธกรณีเหล่านี้มีผลบังคับใช้ทั้งในประเทศและนอกประเทศ”⁶² ดังนั้น การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสม. จำเป็นต้องยึดโยงกับข้อวินิจฉัยทั่วไปลำดับที่ 24 นี้ เพื่อประกันว่านักปกป้องสิทธิทั้งในประเทศไทยและนอกอาณาเขตของไทยซึ่ง

⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม 0006/1304 ลว 25 พฤษภาคม 2564 เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

⁶⁰ สัมภาษณ์ พรประไพ กาญจนรินทร์ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยตรุณี ไทศาลพาณิชย์กุล, วันที่ 24 ธันวาคม 2564

⁶¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, 10 August 2017, E/C.12/GC/24 ดูหัวข้อ III Obligations of States parties under the Covenant, C Extraterritorial obligations, accessed 15 March, 2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/237/17/PDF/G1723717.pdf?OpenElement>

⁶² E/C.12/GC/24, para 10, 26, 57

ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาครัฐกิจไทยจกเข้าถึงการเยียวยานอกเหนือจากกระบวนการศาลได้

นอกจากนี้ยังมีประเด็นว่า กสม. ในฐานะกลไกการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ รวมถึงเผยแพร่ต่อสาธารณชนให้ได้รับรู้ถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการละเมิดสิทธินักปกป้องสิทธิ แต่ไม่ส่งผลให้เกิดการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยตรง⁶³ และหากการตรวจสอบฯ ใช้เวลานาน ก็อาจเพิ่มความเสี่ยงและความกังวลต่อความปลอดภัยของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ในส่วนของกลไกอื่นๆ ในระดับพื้นที่ อาทิ “ตู้แดง” (จุดตรวจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่) นักปกป้องสิทธิระบุว่า “แทบไม่ได้ช่วยอะไร ตำรวจมาตรวจ มาลงเวลา มันก็ยังมายิงปืนใส่เราเหมือนเดิม”⁶⁴ กรณีกลไกจากคนนอกพื้นที่ (กรณียุติธรรมชุมชน) ก็มีข้อสังเกตและคำถามจากนักปกป้องสิทธิในหลายประเด็น อาทิ “ประเด็นสาธารณะ สามารถไกล่เกลี่ยได้จริงหรือ.. คนกลางสามารถสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองที่เท่าเทียมกันได้จริงหรือเปล่า ..เพราะการเจรจาต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐาน กลุ่มเปราะบางต้นทุนต่างกัน (กับฝ่ายเจ้าของโครงการ)”⁶⁵ นอกจากนี้กระบวนการรวมถึง “คนที่มาชวนไกล่เกลี่ยมาชวนเจรจา.. หากได้ข้อสรุปแล้ว จะสามารถนำข้อสรุปไปปฏิบัติได้จริงหรือ ...อย่างกรณีโครงการขนาดใหญ่ มันต้องไปไกล่เกลี่ยระดับกรม. ...เราจะดูอำนาจของคณะกรรมการหรือคนที่มาชวนคุยไกล่เกลี่ย ว่ามีอำนาจตัดสินใจจริงหรือเปล่า คุยเสร็จ ต้องส่งเรื่องต่อไปที่ไหนอีกรึเปล่า ถ้ายังต้องส่งเรื่องขอให้หน่วยงานอื่นตัดสินใจ ก็เสียเวลาเรา การอยู่ในวงที่ไม่มีอำนาจ ก็เหมือนกับการยื้อเรื่อง เหมือนกับเราไม่ต้องไปส่งไปรษณีย์ (ไปร้องเรียนที่ศูนย์ดำรงธรรม) เราไปร้องเรียนกับหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลโดยตรงเลยดีกว่า”⁶⁶

1.4.5 บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรธุรกิจจำนวนมากที่เข้ามาระดมเงินทุนในตลาดหลักทรัพย์มีบทบาทหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการด้านการลงทุนระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติและมีพันธกิจในการนำหลักเกณฑ์ UNGPs ไปปรับใช้ รวมถึงส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการธุรกิจสัญชาติไทยที่จะไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อเคารพหลักการสิทธิ

⁶³ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (17), สัมภาษณ์โดยกรรณ วัฒนภูมิ, วันที่ 29 กรกฎาคม 2564

⁶⁴ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (15)

⁶⁵ หนยทความสิทธิมนุษยชน (1) สัมภาษณ์โดยดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล, วันที่ 4 สิงหาคม 2564

⁶⁶ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (2)

มนุษยชน⁶⁷ ที่ผ่านมา กต. ได้กำหนดให้มีแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี/รายงานประจำปี หรือ “แบบ 56-1 One Report” ซึ่งนอกจากจะเป็นรายงานผลการดำเนินงานแล้ว ยังเป็นฟอร์มที่เปิดให้บริษัทจดทะเบียนเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของตนเอง ที่ผู้ถือหุ้นและผู้ลงทุนสามารถเห็นข้อมูลนี้ รวมถึงบริษัทจดทะเบียนสามารถเปิดเผยข้อมูลด้าน Environmental Social Governance-ESG⁶⁸ ซึ่งเป็นข้อมูลที่นักลงทุนให้ความสำคัญ มีความเห็นจากภาคธุรกิจต่อรายงานนี้ว่า “56-1 One Report เป็นพันธสัญญาในรูปแบบหนึ่งต่อสาธารณะ”⁶⁹ กล่าวได้ว่า ในเบื้องต้นนี้แบบ 56-1 One Report น่าจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สนับสนุนให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทจดทะเบียนให้ปรากฏแก่ผู้มีส่วนได้เสียและเป็นเครื่องมือในการติดตามการดำเนินการของภาคธุรกิจ หรือสนับสนุนสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล (access to information) ให้เกิดขึ้นในอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม งานวิจัยมีข้อสังเกตว่าการเปิดเผยข้อมูลในแบบ 56-1 One Report นี้ มีมาตรการบังคับให้เปิดเผยข้อมูล แต่เป็นกลไกในเชิงสมัครใจสำหรับภาคธุรกิจ และไม่ปรากฏกลไกร้องเรียน รวมถึงไม่มีบทลงโทษ อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลอันเป็นเท็จจะนำไปสู่บทลงโทษตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มีความเห็นจากผู้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจคือ “การขับเคลื่อนเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน หากใช้การบังคับทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จึงควรเน้นการผสมผสานในสามประการ คือการใช้กฎหมาย (regulatory discipline) แรงผลักดันจากตลาด (market force) และวินัยในตนเอง (self-discipline) โดยมุ่งเน้น ด้านวินัยตนเองและแรงผลักดันจากตลาดเป็นพิเศษ อีกทั้งการทำงานร่วมกันจากทุกภาคส่วน จะเป็นกลไกสำคัญในการช่วยกันยกระดับการขับเคลื่อนและบริหารจัดการกลไกดังกล่าว”⁷⁰

⁶⁷ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 (พ.ศ.2562-2565), อ้างแล้ว, น.103-106.

⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 56-1 One Report ปรับเปลี่ยนเพื่อความยั่งยืน, น.4 สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2564, <https://www.sec.or.th/TH/Documents/Seminars/OneReport-seminar-2563oct.pdf>

⁶⁹ ศุภชัย เจียรวนนท์, “ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน สำหรับบริษัทจดทะเบียน และภาคธุรกิจในตลาดทุนไทย”, สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2564, <https://youtu.be/UkJF3OvSf4s>

⁷⁰ ผู้แทนคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สัมภาษณ์โดยคุณธิ พิศาลพานิชย์กุล วันที่ 24 สิงหาคม 2564

ทีมวิจัยเห็นว่าข้อท้าทายสำคัญของ กสท. คือ ตลาดหลักทรัพย์ควรทำให้มั่นใจว่าบริษัทจดทะเบียน ต้องคำนึงถึงประเด็นเรื่องความเท่าเทียม (equality) ด้วยเช่นกัน “นอกจากนี้ ประเด็น *“diversity and inclusion”* นั้นมีความหมายมากกว่าเรื่องเพศ กล่าวคือยังหมายถึงหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา อายุ เพศ และ include คนทุกรูปแบบ เช่น minority ความหลากหลายของอัตลักษณ์” รวมถึงเสนอให้มีการพัฒนาแนวปฏิบัติในประเด็น *LGBTI business standard*⁷¹ นอกจากนี้ กสท. ควรวางบทบาทในเชิงรุกต่อกรณีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบริษัทจดทะเบียน ไม่ว่าจะโดยบริษัทจดทะเบียนเองหรือบริษัทลูก บริษัทในเครือของบริษัทจดทะเบียนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับข้อวินิจฉัยลำดับที่ 24 ของคณะกรรมการประจำ IESCR ภายใต้แนวคิดที่ว่าหลักการสิทธิมนุษยชนเป็นอีกหนึ่งปัจจัยขับเคลื่อนความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ

1.4.6 เมื่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องไปศาล⁷² ด้วยเพราะถูกฟ้องเป็นจำเลย หรือกลายเป็นโจทก์เพื่อการยืนยันสิทธิ จากการศึกษาคำพิพากษาจำนวนหนึ่งในเบื้องต้นพบว่า กระบวนการยุติธรรมนับตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา มีความเข้าใจ-รับรู้บทบาทของนักปกป้องสิทธิแตกต่างกันไป อาทิ กรณีบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งฟ้องแกนนำหรือผู้นำชาวบ้าน เนื่องจากป้ายที่มีข้อความว่า “หมู่บ้านนี้ไม่เอาเหมือง” “ปิดเหมืองพื่นฟู” ว่าเป็นการทำให้โจทก์เสียหาย โดยฟ้องเรียกค่าเสียหาย กรณีนี้ศาลชั้นต้น มีคำสั่งยกฟ้อง โดยให้เหตุผลว่า ป้ายและการเรียกร้องของชาวบ้านเป็นไปเพื่อแสดงความคิดเห็นและเป็นข้อเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐลงมาแก้ปัญหา และเมื่อทางบริษัทเอกชนอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น

งานวิจัยมีความเห็นว่า ความน่าสนใจของคำพิพากษานี้ก็คือ ประการแรก ศาลไม่ได้พิจารณาเพียงลำพังจากป้ายและข้อความในป้ายว่าครบองค์ประกอบความผิดฐานละเมิดหรือไม่⁷³ แต่ศาลนำข้อเท็จจริงที่มีการเบิกความถึง “เบื้องหลังการเกิดขึ้นของป้าย” มาพิจารณาด้วย นั่นคือ

⁷¹ นักสิทธิมนุษยชน (1) สัมภาษณ์โดยดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล วันที่ 21 พฤศจิกายน 2564

⁷² บางส่วนของกรณีศึกษาที่ปรากฏในรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ และปัจจุบันอยู่ระหว่างการศึกษาค้นคว้าต่อยอดจากประเด็นนี้

⁷³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจ หรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

การพิจารณาถึงการประกอบธุรกิจของเอกชนผู้เป็นโจทก์ ที่สร้างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้แก่ชุมชน⁷⁴ ประการที่สอง ในคำพิพากษาในส่วนของการพิเคราะห์โดยศาล ได้อำนาจการนำสืบของจำเลย ที่อาจตีความได้ว่า ศาลมองเห็นหรือรับรองถึงการรวมกลุ่มของชาวบ้านในการปกป้องสิทธิ ซึ่งเป็นบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือในอีกคดีหนึ่งซึ่งนักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกพิจารณาว่าเป็น “ผู้บุกรุก”⁷⁵ ตามคำฟ้องของอัยการโจทก์ กับในคำพิพากษาพิจารณาว่าเป็น “ชาวบ้านผู้คัดค้าน”⁷⁶ งานวิจัยมีความเห็นว่าประเด็นเรื่องบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเป็นอีกประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาในเชิงลึก และจำเป็นต้องมีการทำงานเชิงความคิดกับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อไป

1.4.7 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงเลยการบังคับใช้กฎหมายหรือดำเนินการล่าช้า ซึ่งเท่ากับการลอยตัวจากสมการความขัดแย้ง งานวิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องกล่าวด้วยว่า ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ชาวบ้านหรือสมาชิกในชุมชนรวมกลุ่มกัน หรือการปรากฏตัวของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในหลากหลายพื้นที่ ก็คือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ความล่าช้าในการแก้ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น ฯลฯ ทำให้ชาวบ้านหรือชุมชน หรือนักปกป้องสิทธิต้องลงมือติดตาม ตรวจสอบ แก้ปัญหาด้วยตนเอง อันเป็นการผลักให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนรวมถึงชาวบ้านไปเผชิญหน้ากับเจ้าของโครงการ (อาจเป็นรัฐหรือเอกชน) และในท้ายที่สุดเมื่อเกิดการเผชิญหน้าใน “ที่เกิดเหตุ” หรือยืดเยื้อกลายเป็นคดีความ หน่วยงานรัฐต้นทางดังกล่าวก็หลุดลอยไปจากสมการความขัดแย้ง เหลือเพียงบริษัทเอกชนและนักปกป้องสิทธิ

⁷⁴ คำพิพากษาคดีหมายเลขดำ 574/2558 คดีหมายเลขแดงที่ 261/2559 หน้า 9-14, คำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีหมายเลขดำที่ 600/2559 คดีหมายเลขแดงที่ 401/2560 หน้า 8-16

⁷⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 มาตรา 362 และมาตรา 365

⁷⁶ “...ข้อเรียกร้องดังกล่าวก็สมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ามีจริง แต่ไม่เป็นผลและไม่เคยได้รับคำตอบจากรัฐบาลและผู้เสียหาย ทั้งตามพฤติการณ์ในขณะนั้นก็ไม่มีการดำเนินการใดๆเลยที่จำเลยทั้งเก้ากับพวกจะพึงกระทำได้โดยชอบ เพราะการประชุมรับฟังความคิดเห็นกำลังดำเนินการอยู่อย่างขัดแย้ง หากจัดประชุมไปแล้วย่อมยากแก่การแก้ไขได้ การกระทำของจำเลยทั้งเก้าและพวก แม้จะรวมกลุ่มกันแต่ก็มิได้เข้ายึดพื้นที่ที่มีการจัดประชุม จึงยังไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในการครอบครองพื้นที่ของผู้เสียหาย และการกระทำของจำเลยทั้งเก้าและพวกปราศจากอาวุธและมิได้ใช้ความรุนแรงใดๆ จึงไม่เป็นการประสงค์ต่อผลและเล็งเห็นผลเป็นการรบกวนการครอบครองสิ่งหามิทรัพย์สินของผู้เสียหายโดยปกติสุข หลังจากผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเจรจากับกลุ่มผู้คัดค้าน และสั่งยกเลิกการประชุม กลุ่มผู้คัดค้านต่างก็สลายตัวไป การกระทำของจำเลยทั้งเก้าดังกล่าวจึงเป็นการกระทำไปโดยไม่เจตนาบุกรุกแต่อย่างใด จำเลยทั้งเก้าจึงไม่มีความผิดตามโจทก์ฟ้อง” คำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ อ 686/2592 คดีหมายเลขแดงที่ อ 887/2563 หน้า 31-36

มนุษย์ชนผลักดันกันเป็นโจทก์และจำเลยในคดีความ ประการสำคัญ ไม่ต้องกล่าวถึงผลกระทบในแง่เศรษฐกิจ สังคมที่ตามมาหากนักปกป้องสิทธิแพคติ แมในคดีที่ชนะ ทุกอย่างมีราคาที่ต้องจ่าย ไม่ว่าจะเป็นเวลา การขาดงาน การขาดรายได้ สุขภาพจิต ฯลฯ ประเด็นสำคัญจึงมีอยู่ว่า หากหน่วยงานรัฐต้นทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นผลโดยตรงต่อการลดลงหรือการคลี่คลายความขัดแย้ง และลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

1.4.8 การพ่นผิตลอยนวล ประเด็นสุดท้ายนี้เชื่อมโยงกับประเด็นก่อนหน้า การที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องละเลย ล่าช้าในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ จนเป็นการผลักให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนและชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจต้องเผชิญหน้ากับเจ้าของโครงการ ไปจนถึงการดำเนินโครงการโดยไม่รับผิตชอบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม สุขภาพ วิถีชีวิตฯ ของชุมชน โดยที่ไม่ได้รับการลงโทษ หรือไม่ต้องรับผิตชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ยิ่งส่งผลให้เกิดความเสี่ยงมากขึ้นแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

2. สรุปและอภิปรายผล

งานวิจัยได้ร่วมให้ความหมายต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนว่าหมายถึง บุคคลที่ทำงานส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะทำงานเพียงลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น นักปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่อาชีพแต่เป็นอีกสถานะหรือบทบาทหนึ่งทางสังคมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อาจเป็นชาวบ้าน ชาวไร่ชาวนา ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ สื่อมวลชน อาจเป็นนักกิจกรรม ศิลปิน ฯลฯ ผู้ที่เดินออกมาแฉหน้าเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อส่วนรวมในประเด็นสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดลักษณะ หรือเงื่อนไขเป็นการเฉพาะเพื่อคัดกรองนักปกป้องสิทธิ และการดำเนินการใดๆ ของนักปกป้องสิทธิย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่น

อย่างไรก็ดี การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้เองที่ส่งผลให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่ คุกคาม ถูกทำให้เสียชีวิต ถูกอุ้มหาย ฯลฯ รวมถึงการใช้การกระทำทางปกครองและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการคุกคาม นอกจากนี้หน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ภาคธุรกิจรวมถึงสาธารณะยังขาด

ความรู้ เข้าใจต่อความหมายและบทบาทของนักปกป้องสิทธิ กล่าวได้ว่าการยอมรับถึงสถานะและบทบาทของนักปกป้องสิทธิยังไม่ถูกเริ่มต้นอย่างชัดเจนและหนักแน่น นอกจากนี้จากข้อค้นพบและข้อถกเถียงในหัวข้อที่ผ่านมา สะท้อนว่ากลไกต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนที่อาจมีส่วนคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้บ้างในทางอ้อม ย่อมไม่เพียงพอ อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นต้นทางและหรือระหว่างทางของการเผชิญหน้าระหว่างชุมชน นักปกป้องสิทธิมนุษยชนกับผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนายังคงบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพไม่ได้ดีพอ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากลไกหรือมาตรการเฉพาะเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยจำเป็นอย่างที่จะต้องเริ่มต้นจากการยอมรับสถานะบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

สำหรับแนวทางการพัฒนากฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นอกจากแนวนโยบาย ๖ ประการตาม UN Declaration on Human Rights Defender และตาม EU Guidelines on Human Rights Defenders⁷⁷ ที่นานาประเทศสามารถใช้เป็นแนวคิดเพื่อการพัฒนากฎหมายภายในของตนเองเพื่อให้ความคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน จะเห็นได้ว่ามีหลายประเทศได้พัฒนากฎหมายภายในลักษณะต่างๆ ขึ้นมาเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ บราซิล (The Bill for the protection of defenders, 2009) โคลอมเบีย มีหน่วยงานระดับชาติในการให้ความคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (National Protection Unit: NPU) ผ่านกฎหมายฉบับต่างๆ⁷⁸ ฟิlippินส์ มีกฎหมายคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (House Bill No. 10576 หรือ the “Human Rights Defenders Protection Act, 2022”)⁷⁹ นอกจากนี้กฎหมายต้นแบบเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน Model Law for the Recognition and Protection of Human Rights Defender⁸⁰ ก็มีความน่าสนใจหากจะมี

⁷⁷ Ensure protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders, accessed https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/2008_EU_Guidelines_HRDdefenders.pdf

⁷⁸ International Service for Human Rights, Laws and decrees regulating two protection mechanisms: Law 199 of 1995 and Law 418 of 1997, accessed 15 May 2021. <https://ishr.ch/defenders-toolbox/national-protection/colombia/>

⁷⁹ International Service for Human Rights, Philippines : Human rights defender protection law passes three readings in the House of Representatives, accessed 15 May 2021. <https://ishr.ch/latest-updates/philippines-l-human-rights-defender-protection-law-passes-three-readings-house-representatives/>

⁸⁰ International Service for Human Rights, Model Law for the Recognition and Protection of

การศึกษาต่อยอดเพื่อมาปรับใช้กับประเทศไทย รวมถึงแนวคิดการมีกฎหมายเพื่อให้เกิดการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านภาคบังคับ (Mandatory Human Rights Due Diligence: mHRDD) ซึ่งมีหลายประเทศได้มีการออกกฎหมายในเรื่องนี้ อาทิ ฝรั่งเศส, เยอรมนี, นอร์เวย์ ฯลฯ การเชิญชวนให้ภาคธุรกิจนำหลักการด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Policies) ระบุไว้ในข้อมูลของบริษัท (Portfolio company) หรือให้มีการจัดทำกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Impact Assessments: HRIA) อย่างมีส่วนร่วม⁸¹ ฯลฯ ก็เป็นแนวทางที่ควรศึกษาถึงความเป็นไปได้ต่อไป

3. ข้อเสนอแนะต่อแนวทางในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยฉบับนี้ มุ่งเสนอต่อหน่วยงานรัฐที่เป็นมีความเกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญ คือ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม รวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

3.1 การสร้างความยอมรับและตระหนักต่อความหมายและบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

แนวทาง (1) ยอมรับและรับรองสถานะบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับ “ภายใน” และ “ระหว่าง” หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน (2) ขับเคลื่อนความรู้และตระหนักต่อบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ ตัวชี้วัด (1) และ (2) เกิด “แนวปฏิบัติ” ภายในหน่วยงาน “บันทึกความเข้าใจร่วม” ระหว่างหน่วยงานในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงลักษณะอื่นผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม, จำนวนคดีการฟ้องปิดปากลดลง (3) สื่อสารและขยายความรู้ต่อสถานะบทบาท วิธีการดำเนินงานของนักปกป้องสิทธิที่ยึดโยงกับมาตรฐานระหว่างประเทศกับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่

Human Rights Defender. Accessed 20 May 2021, <https://ishr.ch/defenders-toolbox/resources/model-law/>

⁸¹ The Danish Institute for Human Rights, Human Rights Impact Assessments: HRIA. Accessed 20 May 2021.

https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/DIHR%20HRIA%20Toolbox_Welcome_and_Introduction_ENG_2020.pdf

ตำรวจ ทนายความ อัยการ และผู้พิพากษา ตัวชี้วัดคือ เกิดแนวปฏิบัติต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, เกิดพื้นที่สนทนาอันนำไปสู่การพัฒนาหลักสูตรการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความเข้าใจต่อมาตรฐานในทางระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงหลักการสิทธิมนุษยชน และเป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนระหว่างอัยการ ผู้พิพากษา และนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงเอกสารเผยแพร่, เกิดแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจ มาตรา 161/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

3.2 เสริมสร้างขีดความสามารถ ความเข้มแข็งให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

แนวทาง จัดอบรม เผยแพร่ความรู้ในประเด็นต่างๆ โดยคำนึงว่าให้ชุมชนที่มีความเสี่ยง หรือได้รับผลกระทบจากกิจการของภาคธุรกิจเป็นศูนย์กลาง อาทิ การอบรมเรื่องความปลอดภัย ระบบความปลอดภัยในโลกดิจิทัล

3.3 พัฒนากลไกการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

แนวทาง (1) ปรับปรุงกลไก และมาตรการต่างๆ เพื่อการให้ความช่วยเหลือแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ กองทุนยุติธรรม ควรต้องมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อลดเงื่อนไข และเพิ่มขีดความสามารถ ลดภาระทางการเงิน/ค่าใช้จ่ายได้จริง เพื่อในการสนับสนุนให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างถ้วนหน้า ปรับปรุงกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมของคู่เจรจา ตัวชี้วัดคือ กองทุนยุติธรรม มีการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือ รวมถึงเปิดโอกาสให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถเข้าถึงการช่วยเหลือโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งสัญชาติ สถานะการเข้าเมือง เกิดงานศึกษาทบทวนและข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง กลไก มาตรการต่างๆ ทั้งระบบ โดยกระบวนการมีส่วนร่วม (2) ทบทวนแนวคิดการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (whistle-blower) ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (3) ศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนากฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม โดยอาจพิจารณาปรับใช้หรือต่อยอดจาก Model Law for the Recognition and Protection of Human Rights Defender ตัวชี้วัดของ (2) และ (3) คือ เกิดผลการศึกษาดังความเป็นไปได้ รวมถึงแนวทางของกลไกในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

3.4 กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับหลักการสิทธิมนุษยชนในทางระหว่างประเทศ และทันต่อสถานการณ์ปัญหาจะช่วยผ่อนคลาย ลด ป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

แนวทาง ภายใต้หลักการและมาตรฐานสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีบทบาทอย่างสำคัญในการติดตามตรวจสอบ ให้ข้อเสนอแนะหน่วยงานรัฐที่บังคับใช้กฎหมายอย่างขาดประสิทธิภาพ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยดำเนินการอย่างเท่าทันต่อสถานการณ์ปัญหา รวมถึงการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม ภาควิชาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ต้นแบบของการปรึกษาหารือตั้งแต่เริ่มต้นโครงการระหว่างชุมชน กับโครงการพัฒนา ตัวชี้วัดคือ ปัญหาการเผชิญหน้าระหว่างนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ชุมชน กับโครงการต่างๆ ปัญหาการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้น ได้รับการแก้ไขปัญหา, เกิดพื้นที่ต้นแบบการปรึกษาหารือ ฯลฯ

3.5 ขับเคลื่อนกับภาคธุรกิจภายใต้หลักการธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

แนวทาง เผยแพร่ความรู้ กรณีศึกษาของการปรับตัวให้เท่าทันต่อมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงการสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างภาคธุรกิจกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และพัฒนาเครื่องมือหรือกลไกทั้งในเชิงบังคับและสมัครใจ โดยพิจารณาถึง Human Rights Due Diligence-HRDD มาตรการ Operational Grievance Mechanism - OGM รวมถึงหลักการธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน หลักการ diversity and inclusion ฯลฯ ตัวชี้วัดคือ เกิดหลักสูตรมีการอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อสนับสนุนให้ภาคธุรกิจมีความเข้าใจต่อมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ เกิดพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เกิดแนวปฏิบัติหรือคู่มือเพื่อทำความเข้าใจสถานะและบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงแนวปฏิบัติของภาคธุรกิจ LGBTI business standard ฯลฯ

References

- Amnesty International, Human Rights Defender under Threat, Available at <https://www.amnesty.or.th/files/8115/5444/4292/-Thai.pdf>
- Amnesty International, Amnesty International, Human Rights Defender under Threat. Accessed 15 March 2011, <https://www.amnesty.or.th/files/8115/5444/4292/-Thai.pdf> (in Thai)
- Amnesty International, Thailand: Situation Analysis and Mechanism for Human Rights Defenders' Protection. Accessed 15 March 2021 https://www.amnesty.or.th/files/2815/5444/3012/-_Final.pdf (in Thai)
- BUENO, N., & KAUFMANN, C. (2021). The Swiss Human Rights Due Diligence Legislation: Between Law and Politics. *Business and Human Rights Journal*, 6(3), 542-549. doi:10.1017/bhj.2021.42, accessed 15 March 2021 https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/A05D9400EB89436F1D00EE24121D7E05/S2057019821000420_a.pdf/the-swiss-human-rights-due-diligence-legislation-between-law-and-politics.pdf
- Business and Human Rights Resource Center, UK: Businesses and investors call for new human rights due diligence law. Accessed 15 March 2021 <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/uk-businesses-and-investors-call-for-new-human-rights-due-diligence-law/>
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, 10 August 2017, E/C.12/GC/24, Accessed 15 March 2021 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/237/17/PDF/G1723717.pdf?OpenElement>

Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (UN Declaration on Human Rights Defenders), Accessed 15 March 2021

[https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders#:~:text=The%20Declaration%20on%20human%20rights,Declaration%20on%20human%20rights%20defenders\).](https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders#:~:text=The%20Declaration%20on%20human%20rights,Declaration%20on%20human%20rights%20defenders).)

European Union Guidelines on Human Rights Defenders, 2004. Accessed 15 March 2021

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf

European Convention of Human Rights. Accessed 15 March 2021,

https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf

Human Right Committee, General Comment No.37 (2020) on the rights of peaceful assembly (article 21), Accessed 15 March 2021.

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhsrdB0H1I5979OVGGB%2BWPAXj3%2Bho0P51AAHSqSubYW2%2FRxcFiagfuwxyxycuvi40wJfdPLI9%2FecceDWBX%2Fij2tgqDXgdjqx8wTKKbloySyDPtsMO>

KRAJEWSKI, M., TONSTAD, K., & WOHLTMANN, F. (2021). Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction? *Business and Human Rights Journal*, 6(3), 550-558. doi:10.1017/bhj.2021.43, Accessed 15 March 2021.

<https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/85815FE5F1D1F64208B0068B7FBBECF8/S2057019821000432a.pdf/mandatory-human-rights-due-diligence-in-germany-and-norway-stepping-or-striding-in-the-same-direction.pdf>

- Mandates of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association; the Special Rapporteur on the promotion and protection of the rights to freedom of opinion and expression; and the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Accessed 30 March, 2021,
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=26320>
- Protection International, Manual on Human Rights Defenders for Communities B.E. 2556, Accessed 1 March 2021
<https://www.protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/09/Thai-Handbook.pdf>
- International Service for Human Rights, Model Law for the Recognition and Protection of Human Rights Defender. Accessed 20 May 2021, <https://ishr.ch/defenders-toolbox/resources/model-law/>
- International Service for Human Rights, Laws and decrees regulating two protection mechanisms: Law 199 of 1995 and Law 418 of 1997, accessed 15 May 2021.
<https://ishr.ch/defenders-toolbox/national-protection/colombia/>
- International Service for Human Rights, Philippines : Human rights defender protection law passes three readings in the House of Representatives, accessed 15 May 2021.
<https://ishr.ch/latest-updates/philippines-l-human-rights-defender-protection-law-passes-three-readings-house-representatives/>
- Office of National Human Rights Commission Thailand, Annual Report for Fiscal Year B.E.2544-2546
- Office of National Human Rights Commission Thailand, Guideline and International Standard: Human Rights Defender, B.E.2546
- Office of National Human Rights Commission Thailand, Annual Report for Fiscal Year B.E.2547-2550
- Office of National Human Rights Commission Thailand, Annual Report for Fiscal Year B.E.2560

Office of National Human Rights Commission Thailand, Annual Report for Fiscal Year B.E.2560

Rights and Liberties Protection Department, Ministry of Justice, National Action Plan on Business and Human Rights Phase 1 (B.E.2562-2565)

Rights and Liberties Protection Department, Ministry of Justice, National Plan on Human Rights No.4

Secretariat of the House of Representatives, a Drafting on Witness Protection Act Amendment (Annual general meeting No.2)

Securities and Exchange Commission of Thailand, Manual on 56-1 One Report, Accessed 10 October 2021

<https://www.sec.or.th/TH/Documents/LawsandRegulations/OneReport-Manual.pdf>

The Danish Institute for Human Rights, Human Rights Impact Assessments: HRIA.

Accessed 20 May 2021.

https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/DIHR%20HRIA%20Toolbox_Welcome_and_Introduction_ENG_2020.pdf

United Nations Human Rights Office of the High commissioner, Fact sheet No.29 (April 2004). Accessed 15 March 2021

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf>

United Nation Human Rights Office of the High Commissioner, Protection of Victims, Witness and Other Cooperating Persons. Accessed 15 March 2021

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Chapter14-56pp.pdf>