

DRUG WAR



ปัญหาและผลกระทบ
ด้านสิทธิมนุษยชน
จากนโยบายของรัฐบาลในการ ¹ประกาศสงคราม
ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานการศึกษา

ปัญหาและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน
จากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อผู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด
เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

คณะนักวิจัย

ศ.ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ
รศ.ดร.นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์
นางสาวเรวดี ขวัญทองยิ้ม
นางสาวอารยา สุขสม

ที่ปรึกษาโครงการ
หัวหน้าโครงการ
นักวิจัย
นักวิจัย

ปัญหาและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากนโยบายของรัฐบาล
ในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

ISBN : 978-616-7213-65-1

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : กันยายน ๒๕๕๙

จำนวนพิมพ์ : ๕๐๐ เล่ม

คณะผู้วิจัย : ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ
รศ.ดร.นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์
นางสาวเรวดี ขวัญทองยิ้ม
นางสาวอารยา สุขสม

จัดพิมพ์โดย : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ และ ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๐๐ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๐
สายด่วน ๑๓๗๗
Email : help@nhrc.or.th
Website : <http://www.nhrc.or.th>

พิมพ์ที่ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน)



๒

คำนำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีที่มีผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ได้รับความเสียหายจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งสิ้น ๘๔ ราย (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๗) โดยขอให้ กสม. พิจารณาต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย ทั้งทางแพ่งและอาญาต่อผู้ออกนโยบายและกำกับดูแลนโยบายดังกล่าว ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗วรรคหนึ่ง (๔) ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของ กสม. มีความสมบูรณ์ในเชิงเนื้อหาทางวิชาการในมิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.) จึงร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (คณะนิติศาสตร์) ดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางกฎหมายโดยแท้ (Juridical Research) และไม่มีคามมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองแต่อย่างใด ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษากรณีตัวอย่างจากต่างประเทศ (กรณีศึกษาประเทศเม็กซิโก) ซึ่งมีลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายการปราบปรามยาเสพติดเช่นเดียวกับประเทศไทย ตลอดจนศึกษาเรื่องร้องเรียนที่ร้องเรียนต่อ กสม. นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ลงพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทยเพื่อประชุมกลุ่มย่อย (focus group) รับฟังข้อเท็จจริงรวบรวมหลักฐานต่างๆ จากครอบครัวของผู้เสียหายและบุคคลฝ่ายต่างๆ ทั้งภาคเหนือ กลาง ตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ รวมทั้งมีการรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงรายงานการศึกษาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จนนำมาสู่ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยต่อเรื่องดังกล่าว ทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหาย และข้อเสนอแนะเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกำหนดนโยบายที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีกในอนาคต ซึ่ง กสม. ได้นำข้อมูลจากรายงานฉบับนี้สนับสนุนการจัดทำรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย โดยได้เสนอไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘ และมกราคม ๒๕๕๙ ตามลำดับ

แม้การศึกษาวิจัยจะมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนการจัดทำรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของ กสม. ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่เนื่องจากเนื้อหาของรายงานนี้ได้กล่าวถึงสภาพสถานการณ์ปัญหา ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนหลักการสิทธิมนุษยชนและหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างละเอียด สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรจัดพิมพ์เผยแพร่รายงานฉบับนี้ในวงกว้าง และหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน/บุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่สนใจศึกษากรณีดังกล่าว และโดยอีกนัยหนึ่งเพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้รัฐมีความรอบคอบและระมัดระวังในการกำหนดนโยบายใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ให้ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของประชาชนเป็นสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กันยายน ๒๕๕๙

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น มีมติกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้เป็นวาระแห่งชาติ ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ โดยกำหนดระยะเวลาการดำเนินนโยบายดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในช่วงระยะเวลาสามเดือน กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ และต่อมา มีการมอบหมายนโยบายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล มีคดีฆาตกรรมเกิดขึ้นเป็นจำนวน ๒,๖๐๔ คดี และมีผู้เสียชีวิตจำนวนทั้งสิ้น ๒,๘๗๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนสูงผิดปกติเมื่อเปรียบเทียบกับคดีฆาตกรรมในช่วงระยะเวลาเดียวกันก่อน (พ.ศ. ๒๕๔๔ – พ.ศ. ๒๕๔๕) และหลังการดำเนินนโยบายดังกล่าว (พ.ศ. ๒๕๔๗ – พ.ศ. ๒๕๔๘) กอปรกับมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวาง

โดยที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีสถาบันงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ปรากฏต่อสังคม และเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายและผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ตลอดจนเพื่อดำเนินการให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามความเหมาะสม อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชากรพลเรือนของประเทศไทย และในขณะเดียวกันก็จะเป็นการป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกำหนดนโยบายใดๆ ที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อไปในอนาคต

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงทฤษฎีทางกฎหมายโดยแท้ (Juridical Research) และไม่มี ความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองแต่อย่างใด การศึกษากระทำโดยการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลที่ได้จากรายงานของ “คณะกรรมการอิสระตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์การกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษและการนำนโยบายไปปฏิบัติจนเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียงและทรัพย์สินของประชาชน” (คตอ.) และรายงานการศึกษาวិเคราะห์ของ “คณะอนุกรรมการตรวจสอบผู้รับผิดชอบเชิงนโยบาย” ตลอดจนเรื่องร้องเรียนของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวที่เสนอมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ลงพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทย เพื่อประชุมกลุ่มย่อย (focus group) และรับฟังข้อเท็จจริงและรวบรวมหลักฐานต่างๆ จากครอบครัวของผู้เสียหายและบุคคลฝ่ายต่างๆ ด้วย

การศึกษานี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น ๕ บท ได้แก่ บทนำ บทที่หนึ่ง สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวมจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ บทที่สอง สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวมของการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดในประเทศเม็กซิโกในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๖ – ค.ศ. ๒๐๑๒ บทที่สาม แนวคิด หลักการสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง บทที่สี่ บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี ๒๕๔๖ บทที่ห้า บทสรุปและข้อเสนอแนะ



รายงานบทสรุปผู้บริหารฉบับนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง สรุปผลการศึกษา และส่วนที่สอง ข้อเสนอแนะ

ส่วนที่หนึ่ง สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนหลักฐานต่างๆ ที่รวบรวมและได้รับจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และครอบครัวของผู้ได้รับผลกระทบจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาโดยแบ่งออกได้เป็นสองประการสำคัญ ได้แก่ ๑. ปัญหาของการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และ ๒. สถานะทางกฎหมายของการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

๑. ปัญหาของการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

การกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ สะท้อนให้เห็นปัญหาในทุกชั้นของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๔ ชั้น ได้แก่ ชั้นที่หนึ่ง ชั้นการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ชั้นที่สอง ชั้นการนำนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ ชั้นที่สาม ชั้นผลการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด และชั้นที่สี่ ชั้นการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

ชั้นที่หนึ่ง ชั้นการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น กำหนดและเสนอนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีอนุมัตินโยบายดังกล่าวเป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ การกำหนดและเสนอนโยบายดังกล่าว ตลอดจนการประกาศนโยบายดังกล่าวต่อประชาชนในโอกาสต่างๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตลอดเดือนมกราคม ๒๕๔๖ มีบริบทที่มี “ลักษณะเฉพาะ” ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

(๑) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดชนิด “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” โดยอาสาเป็น “แม่ทัพใหญ่” ในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดในครั้งนี้

(๒) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดให้ใช้มาตรการ “Iron Fist” (กำปั้นเหล็ก) โดยขึ้นำ ปลุกเร้า กระตุ้น และชักจูงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ใช้ “ความรุนแรง” อย่างเด็ดขาดโดยไร้ความปรานี โดยในการประกาศนโยบายดังกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ยกคำกล่าวของพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ว่า “...ภายใต้แสงอาทิตย์ ไม่มีอะไรที่ตำรวจไทยทำไม่ได้ เพราะฉะนั้นเรื่องยาเสพติด ผมมั่นใจว่าตำรวจไทยจัดการได้...” พร้อมเคยกล่าวด้วยว่า “...ถ้าจะมีผู้ค้าตายไปบ้างก็เป็นเรื่องปกติ บางทีถูกยิงตายแล้วต้องถูกยึดทรัพย์ด้วย ผมคิดว่าเราต้องหึดมพอกัน”

(๓) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติการที่เร่งรัดอย่างมาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลภายในช่วงระยะเวลาสามเดือน ระหว่างวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ และกำหนดให้ทุกอำเภอต้องรายงานผลการดำเนินการต่อศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส. จ.) ภายในเวลา ๑๖.๓๐ น. และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส. จ.) ต้อง



รายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายในเวลา ๑๘.๐๐ น. แม้จะไม่มีเคลื่อนไหว เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยประเมิน และแก้ไข และพิจารณาภาพรวมในแต่ละวันว่ามีจุดแข็ง จุดอ่อนอย่างไร

(๔) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดเกณฑ์ชี้วัดเพื่อประเมินผลสำเร็จและใช้เป็นเป้าหมายของการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างเคร่งครัดโดยเกณฑ์ชี้วัดผลสำเร็จมุ่งเน้นเกณฑ์การลดยอดเป้าหมายหรือจำนวนผู้ค้าหรือผู้เกี่ยวข้องกับ ยาเสพติดให้ได้ตาม “อัตราร้อยละ” ที่กำหนดไว้ในแต่ละช่วงเวลาของการปฏิบัติการเป็นสำคัญ โดยมุ่งเน้นการตัดบัญชี ตัวเลขที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถสรุปผลการดำเนินงานได้ภายใน ๙๐ วัน

(๕) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดเงื่อนไขกดดันการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้อง โดยใช้นโยบาย การให้รางวัลตอบแทนและการลงโทษ (Reward and Punishment) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย ดังกล่าวของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้กำหนดมาตรการจูงใจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “มาตรการ ตอบแทนให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามนโยบายเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการเร็วเป็นพิเศษ” (ระบบ Fast-track) และการ ให้เงินรางวัลสินบนนำจับ ในทางตรงกันข้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามเป้าหมายตามนโยบาย ดังกล่าว จะต้อง “ถูกลงโทษอย่างรุนแรง” โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการ ตำรวจภูธรจังหวัด จะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือถูกสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติราชการในพื้นที่อื่น

ขั้นที่สอง ขั้นการนำนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ

เพื่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นทั้งในส่วนกลาง และในส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในส่วนกลาง ได้แก่ ศตส. กระทรวงมหาดไทย (ศตส. มท.) ศตส. จังหวัด (ศตส. จ.) ศตส. อำเภอ (ศตส. อ.) และศตส. กิ่งอำเภอ (ศตส. กิ่ง อ.) โดยมี ศตส. มท. เป็นองค์กรอำนวยการและประสานการปฏิบัติการระหว่าง ศตส. ทั้งหลาย การมอบหมายภารกิจและหน้าที่ต่างๆ โดย ศตส. มท. แก่ ศตส. ใน ระดับต่างๆ กระทำโดยการออกคำสั่งการเป็นหนังสือด่วนที่สุด และออกคำสั่งการในเรื่องต่างๆ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่ง การเป็นหนังสือด่วนที่สุดเป็นระยะๆ แม้แต่ในช่วงระยะเวลาการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล

เงื่อนไขพื้นฐานประการสำคัญที่สุดของการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล คือ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (บัญชีดำ) เพื่อใช้เป็น “เครื่องมือ” ในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นตามเกณฑ์ชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวที่มุ่งเน้นการลดจำนวนผู้ค้าหรือผู้เกี่ยวข้องกับ ยาเสพติดเป็นหลัก

ศตส. มท. จึงสั่งการให้ ศตส. ระดับต่างๆ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยเร่งด่วน เนื่องจากมีระยะเวลาการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเพียงสามเดือนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการสั่งการดังกล่าว มีเพียงแต่ ศตส. มท. ได้กระทำเมื่อล่วงเลยเข้าสู่ช่วงต้นของระยะเวลาสามเดือนของการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว ในการมอบหมายภารกิจสำคัญเช่นนั้น ศตส. มท. ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำบัญชีไว้อย่างชัดเจน รอบคอบ และรัดกุมแต่ประการใด โดยปล่อยให้เป็นดุลพินิจของ ศตส. ในระดับต่างๆ ที่จะตัดสินใจดำเนินการอย่างใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยเร็วที่สุด ผลที่ตามมา ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐใน ศตส. ในระดับต่างๆ จึงต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบในการจัดทำบัญชีเช่นนั้นตามวิธีการหรือแนวทางที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม และจะทำให้สามารถ ได้มาซึ่งรายชื่อของบุคคลที่จะใช้เป็นฐานหรือเครื่องมือในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลต่อไปโดยเร็ว ที่สุด กรณีจึงปรากฏว่าในหลายพื้นที่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการโดยเรียกชาวบ้านมาทำประชาคมเพื่อให้เสนอชื่อ บุคคลที่ตนเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และให้เขียนชื่อบุคคลดังกล่าวใส่กระดาชและหย่อนกระดาชลงในหีบ

ที่จัดเตรียมไว้ ต่อจากนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะดำเนินการตรวจสอบรายชื่อเหล่านั้น บุคคลที่มีชื่อของตนถูกชาวบ้านเสนอมากที่สุดจะถูกกำหนดชื่อของตนไว้ในบัญชีรายชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ด้วยเหตุนี้ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจึงกระทำไปตาม “ดุลพินิจโดยแท้” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ชัดเจนแน่นอน (หลัก “Evidence Based”) ซึ่งแสดงถึงการมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอย่างแท้จริงของบุคคลที่มีชื่อในบัญชีดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การโต้แย้ง หรือคัดค้านและขอให้เพิกถอนชื่อของบุคคลซึ่งมีชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยไม่ถูกต้องนั้น ในระยะแรกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ในบางพื้นที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ขอให้บุคคลที่โต้แย้งไปรายงานตัวตามหนังสือเรียกตัวก่อน แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจะดำเนินการเพิกถอนชื่อออกจากบัญชีต่อไป จนกระทั่งเมื่อมีการดำเนินนโยบายดังกล่าวไประยะหนึ่งแล้ว และมีการโต้แย้งหรือคัดค้านมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกหนังสือสั่งการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ผู้มีชื่อในบัญชีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่เห็นว่าตนเองเป็นผู้บริสุทธิ์และไม่ได้เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดสามารถยื่นคำร้องต่อทางอำเภอเพื่อดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาถอนชื่อได้

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าบุคคลซึ่งมีชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดนั้น ส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ (โดยเฉพาะชาวเขาหรือคนชายขอบ) บุคคลที่เคยมีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติด บุคคลที่มีฐานะไม่ค่อยดี แต่กลับมีเงินทุนในการประกอบกิจการ บุคคลที่เคยร้องเรียนหรือมีความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลที่เป็นฐานเสียงหรือหัวคะแนนพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาลในขณะนั้น

เมื่อได้บัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือ “บัญชีดำ” แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละพื้นที่ก็จะใช้บัญชีดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล โดยการออกหนังสือเรียกให้บุคคลที่มีชื่อในบัญชีมารายงานตัว ข้อเท็จจริงปรากฏในเรื่องร้องเรียนจำนวนมากว่าบุคคลที่มีชื่อในบัญชีถูกสังหารหรือฆาตกรรมอย่างโหดเหี้ยมภายหลังจากการไปรายงานตัวดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะตรวจพบยาเสพติดในตัวของผู้เสียชีวิตหรือในยานพาหนะของผู้เสียชีวิตใช้เพื่อไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากแต่การตรวจพบยาเสพติดเช่นนั้น มักจะเกิดขึ้นโดยไม่มีญาติหรือคนในครอบครัวของผู้เสียชีวิต หรือบุคคลที่เป็นกลาง ร่วมตรวจค้นด้วยแต่อย่างใด ทั้งนี้ บุคคลที่ถูกสังหารหรือฆาตกรรมจำนวนมากมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดแต่อย่างใด หากแต่มีชื่อของตนปรากฏอยู่ในบัญชีดำ

ต่อจากนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะรับรายงานตัวเลขของบุคคลที่มีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่ลดลง เนื่องจากถูกสังหารหรือถูกฆาตกรรม อันแสดงถึงการปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายตามเกณฑ์ชีวิตที่กำหนด ศตส. มท. กำหนดให้รายงานตัวเลขการลดลงของบุคคลตามบัญชีเป็นรายวัน

ขั้นที่สาม **ขึ้นผลการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด**

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหาย การปฏิบัติตามนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นำมาซึ่งการสูญเสียต่อประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวางเป็นจำนวนมาก และครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชากรพลเรือนผู้บริสุทธิ์ นอกจากนี้ ยังมีประชากรพลเรือนจำนวนหนึ่งสูญหายไปโดยไม่ทราบชะตากรรมอีกด้วย ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และมักจะเสียชีวิตภายหลังจากที่ไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหนังสือเรียกตัว

ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะกล่าวอ้างต่อสังคมและต่อสื่อมวลชน โดยทันที ว่าการตายหรือการฆาตกรรมบุคคลต่างๆ เหล่านั้นเป็น “การฆ่าตัดตอน” กันเองระหว่างผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติด ทั้งๆ ที่ยังมิได้มีการสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐานอย่างชัดเจนแน่นอนที่สามารถยืนยันถึงข้อเท็จจริงเช่นนั้นได้แต่อย่างใด อันเป็นการชักจูงให้สังคมและประชาชนส่วนรวมของประเทศเข้าใจว่าบุคคลที่เสียชีวิตนั้นเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและเสียชีวิตเนื่องจากการกระทำของบุคคลผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติดด้วยตนเอง

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ได้รับการยกย่องชมเชย การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือได้รับการตอบแทนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวอีกด้วย

ขั้นที่สี่ ขั้นการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

ครอบครัวของผู้เสียชีวิตหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลจำนวนมากร้องทุกข์เป็นคดีอาญาต่อพนักงานสอบสวน แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในคดีจำนวนมาก พนักงานสอบสวนจำนวนไม่น้อยเลยละเลยมิได้ทำการสืบสวนสอบสวนคดีหรือติดตามคดีแต่อย่างใดและเมื่อระยะเวลาล่วงเลยไปพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการร้องเรียน พนักงานสอบสวนก็ทำการสรุปสำนวนคดีโดยเสนอความเห็นให้งดการสอบสวน เนื่องจากไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดได้ อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำให้การของบุคคลในครอบครัวของผู้เสียชีวิตว่า พวกเขาไม่เคยได้รับหนังสือเรียกให้ไปให้การจากพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด แม้กระทั่งคดีที่มีการยิงผู้เสียหายให้ถึงแก่ความตายอย่างอุกอาจกลางสี่แยกบนท้องถนน อีกทั้งเมื่อพนักงานอัยการได้รับสรุปสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพนักงานอัยการจะส่งให้งดการสอบสวนตามความเห็นของพนักงานสอบสวนโดยทันที

นอกจากนี้ ครอบครัวของผู้เสียชีวิตบางส่วนได้ร้องขอรับเงินเยียวยาความเสียหายจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และได้รับเงินเยียวยาตามระเบียบฯ ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแล้ว ในขณะที่ครอบครัวของผู้เสียชีวิตอีกจำนวนไม่น้อยไม่มีสิทธิได้รับเงินเยียวยาความเสียหายจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากยื่นคำขอรับเงินดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนดเวลายื่นคำขอตามที่กำหนดในระเบียบฯ ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

๒. สถานะทางกฎหมายของการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

การกำหนดและดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณชินวัตรเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีองค์ประกอบความผิดเข้าลักษณะของการก่อ “อาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศ” ในลักษณะของการก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity) ตามนัยแห่งข้อ ๗ ของธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (The Rome Statute of the International Criminal Court) ซึ่งธรรมนูญกรุงโรมฯ มีสถานะเป็น “กฎหมายบังคับเด็ดขาด” (jus cogens) เหนือกฎเกณฑ์หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ภายในของประเทศต่างๆ และศาลอาญาระหว่างประเทศก็ทำหน้าที่ตาม “หลักเขตอำนาจเสริม” (Principle of Complementarity) สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีอาชญากรรมร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ และมีอายุยอมรับให้ผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนี้ลอยนวลอยู่ได้เพียงเพราะเหตุที่ศาลอาญาในประเทศใดประเทศหนึ่งไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีเช่นนั้น

การกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิดอาญาในลักษณะต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบังคับบุคคลให้สูญหาย การฆ่าคนตาย การยึดทรัพย์สินโดยมิชอบ ซึ่งการกระทำความผิดอาญาต่างๆ เหล่านี้ล้วน “เป็นส่วนหนึ่ง” ของ “การโจมตี” หรือ “การประทุษร้าย” ต่อ “ประชากรพลเรือน” (attack directed against any civilian population) “ในวงกว้าง” (widespread) หรือ “อย่างเป็นระบบ” (systematic) อันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐ และผู้กระทำการ “รู้ถึง” การโจมตีหรือการประทุษร้ายเช่นนั้น

อนึ่งภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้กำหนดและประกาศนโยบายดังกล่าว ในฐานะนายกรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะนั้น ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดการกระทำความผิดอาญาเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดการสูญเสียทั้งต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวาง ทั้งเมื่อได้รับรายงานการสูญเสียเช่นนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งสั่งการให้มีการแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น หากแต่ปล่อยให้มีการกระทำความผิดอาญาเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและปล่อยให้เกิดการสูญเสียเช่นนั้นต่อไปโดยเจตนา

การก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นไปในทำนองเดียวกับการทำสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาล นายฟิลิปป์ คาลเดรอน แห่งประเทศเม็กซิโก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๖ - ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๕) ที่ก่อให้เกิดการบังคับประชากรพลเรือนผู้บริสุทธิ์ให้สูญหายอย่างกว้างขวางและเป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับประชากรพลเรือนในหลายๆ มลรัฐทั่วประเทศ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการโจมตีหรือประทุษร้ายต่อประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวางและอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลนายฟิลิปป์ คาลเดรอน ในการทำสงครามกับยาเสพติด การกระทำการในการปฏิบัติการตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเป็น “การบังคับบุคคลให้สูญหาย” (enforced disappearance) และมีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามนัยแห่งข้อ ๗ ของธรรมนูญกรุงโรมฯ ด้วยในขณะเดียวกัน

สรุป การกำหนดและการดำเนินนโยบายทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก่อให้เกิดการกระทำความผิดอาญาลักษณะต่างๆ ซึ่งกระทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีหรือการประทุษร้ายต่อประชากรพลเรือนในวงกว้างและอย่างเป็นระบบ จึงมีลักษณะเป็นการก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity) ตามนัยข้อ ๗ แห่งธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ

(๑) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เป็นผู้กำหนดและประกาศนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ใช้อำนาจที่เป็นการขึ้นนำ กระตุ้น ปลุกเร้า และกดดันเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ใช้ความรุนแรงอย่างเด็ดขาดในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าว สั่งการและกำหนดกระบวนการดำเนินการและการจัดตั้งหน่วยงานในระดับต่างๆ เพื่อดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว กำหนดเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าวให้มากที่สุด และกระทำโดยรู้ถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าวที่ตนกำหนด ดังที่ได้เคยกล่าวไว้ว่า “แม้การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะมีผู้ที่ต้องบาดเจ็บหรือสูญเสียชีวิตบ้างก็เป็นเรื่องปกติ” อีกทั้งเมื่อได้รับรายงานผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวแล้ว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้ดำเนินการหรือสั่งการใดๆ เพื่อระงับยับยั้งผลกระทบหรือปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่ตนมีอำนาจสั่งการให้ระงับยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวได้ ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชากรพลเรือนอย่างรุนแรงและอย่างกว้างขวาง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงต้องรับผิดชอบในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิดอาญาเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

(๒) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายประชา มาลีมณี) ตลอดจนผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในระดับต่างๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เมื่อผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐเหล่านี้ได้รับรายงานการดำเนินนโยบายดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการหรือหน่วยงานปฏิบัติต่างๆ กลับมิได้เสนอให้ยับยั้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผิดพลาดแต่อย่างใด อีกทั้งเมื่อมีการรายงานการเสียชีวิตของประชากรพลเรือนจำนวนมากทั่วภูมิภาคของประเทศไทย และรายงานข้อมูลคดีที่ครอบครัวของผู้เสียหายร้องเรียนต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนเสนอให้งดการสอบสวนโดยมิชอบ ผู้บริหารระดับสูงเหล่านี้ก็ได้สั่งการให้มีการตรวจสอบหรือสอบสวนการเสียชีวิตของประชากรพลเรือนในช่วงเวลาดังกล่าว และมีได้สั่งการให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาให้ถูกต้องชอบธรรมตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) และนิติรัฐ (Legal State) แต่ประการใด หากแต่ปล่อยให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเช่นนั้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวางและเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูงเหล่านี้จึงมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ด้วย

ส่วนที่สอง ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่คณะผู้วิจัยนำเสนอ ประกอบด้วยข้อเสนอแนะในสองลักษณะ ได้แก่ ๑. ข้อเสนอแนะเพื่อการคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหาย ๒. ข้อเสนอแนะเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกำหนดนโยบายที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีกในอนาคต

๑. ข้อเสนอแนะเพื่อการคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหาย

ข้อเสนอแนะเพื่อการคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหายประกอบด้วยข้อเสนอแนะ ๓ ประการ ได้แก่ ๑.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำความจริงให้ปรากฏ ๑.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายให้แก่ครอบครัวของผู้เสียหาย และ ๑.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

๑.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำความจริงให้ปรากฏ

ข้อเสนอแนะประการนี้เป็นข้อเสนอแนะประการพื้นฐาน โดยที่การกำหนดและดำเนินนโยบายทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็น “สาเหตุหลัก” ที่ก่อให้เกิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางต่อประชากรพลเรือน ทั้งต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และต่อการสูญเสียเกียรติยศชื่อเสียงและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหายถูกทำให้เข้าใจว่าเกี่ยวข้องหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดต่างๆ ที่ไม่เป็นความจริง

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบและปัญหาจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยจัดทำเป็นรายงานการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดและการดำเนินนโยบายทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งในลักษณะรูปเล่มเอกสารรายงานและในลักษณะแผ่นซีดี เพื่อประโยชน์ด้านความสะดวกในการ



เปิดเผยและนำเสนอข้อมูล อีกทั้งควรจัดทำเป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องคุ้มครอง “สิทธิในความเป็นส่วนตัว” (Right to privacy) ของผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหายด้วย ทั้งนี้ เพื่อความผาสุกและความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นด้วย

๑.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายให้แก่ครอบครัวของผู้เสียหาย

ข้อเสนอแนะประการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหาย ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การกำหนดและการดำเนินนโยบายทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก่อให้เกิดการสูญเสียทั้งต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เกียรติยศชื่อเสียง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนผลกระทบด้านจิตใจของบุคคลทั้งหลายในครอบครัวของผู้เสียหาย และครอบครัวของผู้เสียหายยังคงได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างใดๆ จากการสูญเสียดังกล่าวเลยตลอดระยะเวลาเกือบสิบสองปีที่ผ่านมา ในขณะที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งรับรองสิทธิของพลเมืองที่จะต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างจริงจังจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยมิชอบตามนัยข้อ ๒ ของกติการะหว่างประเทศ ดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการเรียกร้องความเป็นธรรมและค่าเสียหายให้แก่ครอบครัวของผู้เสียหาย ซึ่งได้รับผลกระทบและปัญหาจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc) ดังกล่าวทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนของครอบครัวผู้เสียหายในการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลไทย เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ครอบครัวของผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากมีผู้ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายเป็นจำนวนมาก การดำเนินการเช่นนั้นย่อมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๕๗ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้ว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม

๑.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ข้อเสนอแนะประการนี้น่าจะเป็นข้อเสนอแนะประการสำคัญที่สุดและน่าจะมีความละเอียดอ่อนมากที่สุด โดยที่การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่ซับซ้อนยิ่งกว่าการกระทำความผิดอาญาสามัญตามประมวลกฎหมายอาญาและเมืองค์ประกอบความผิดเป็นของตนเอง อันเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของประชากรพลเรือนจำนวนมากโดยไม่ชอบธรรม ในช่วงระยะเวลาการดำเนินนโยบายทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ หากแต่การก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้นกลับมิได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดอาญาตามฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการฟ้องและดำเนินคดีเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายแห่งกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น โดยที่กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย “ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง” ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ครอบครัวของผู้เสียหายทั้งหลายที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ได้รับความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนตามเรื่องร้องเรียนจำนวนมากสรุปสำนวนคดีโดยเสนอความเห็นให้ “งดการสอบสวน” โดยที่ไม่ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ของตน และปล่อยเวลาให้ล่วงเลยไปเพียงเพื่อให้เข้าเงื่อนไขของการเสนอความเห็นให้งดการสอบสวน



ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น อีกทั้งพนักงานอัยการก็ยังสั่งการตามความเห็นของพนักงานสอบสวน และทำคำสั่งให้ “งดการสอบสวน” ในทุกเรื่องร้องเรียน ครอบครัวของผู้เสียหายจึงไม่มีช่องทางอื่นใดอีกตามกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศที่จะดำเนินการเพื่อให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนได้รับการลงโทษ ครอบครัวของผู้เสียหายจำนวนมากจึงยังคงไม่ได้รับความเป็นธรรม และผู้กระทำความผิดจากการกำหนดและดำเนินนโยบายที่เปิดโอกาสให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง จึงยังคงลอยนวลอยู่ เพียงเพราะกระบวนการยุติธรรมภายในของประเทศไทยไม่สามารถนำตัวบุคคลดังกล่าวมาลงโทษได้

ข้อเสนอแนะ

(๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรผลักดันให้มีการเสนอเรื่องดังกล่าวไปสู่องค์กรระหว่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ซึ่งได้แก่ ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court) ตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ตามกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)

ก) การเสนอเรื่องไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศ

โดยที่ศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีอาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีได้เป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงมีอาจเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีดังกล่าวไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศโดยตรง หากแต่ต้องฟ้องคดีโดยเสนอผ่านรัฐภาคีธรรมนูญฯ ดังกล่าวเพื่อให้ฟ้องคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศแทน หรือเสนอเรื่องดังกล่าวผ่านอัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ เพื่อให้อัยการเริ่มการสืบสวนสอบสวนคดีด้วยตนเอง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ (*proprio motu*) เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การเสนอเรื่องดังกล่าวผ่านอัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมและคล่องตัวมากกว่า ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากจะต้องเสนอข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและผลกระทบหรือการสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่ประชากรพลเรือนอย่างรุนแรงและอย่างกว้างขวางจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล อันเป็นภัยคุกคามต่อความสงบสุขและสันติภาพของประชาคมโลกแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังจะต้องเน้นย้ำที่ “พันธกรณีทางข้อเท็จจริง” (*de facto*) ของประเทศไทยที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของธรรมนูญฯ อันเป็นพันธกรณีที่เกิดขึ้นตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งมีที่มาจากหลักสุจริต (*Bona Fide*) และเรื่องดังกล่าวซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศจะต้องได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยโดยศาลอาญาระหว่างประเทศในฐานะ “ศาลเสริม” ตาม “หลักการเสริมเขตอำนาจศาล” (*Principle of Complementarity*)

ข) การเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

โดยที่กติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตร่างกายของตน และบุคคลมีอาชญากรรมสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายโดยมิชอบหรือตามอำเภอใจจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐ โดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด แม้ในกรณีที่

บุคคลที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาที่ตาม กติการะหว่างประเทศฯ ดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาซึ่งอาจถูกกลั่นแกล้งหรือทรมานจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรมและความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และจะต้องได้รับการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายและตามกระบวนการยุติธรรมในทุกชั้น และประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยจึงมี “พันธกรณีทางกฎหมาย” (de jure) ที่จะต้องปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศฯ ดังกล่าวโดยเคร่งครัด การกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งก่อให้เกิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชากรพลเรือนอย่างร้ายแรงและอย่างกว้างขวาง จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกติการะหว่างประเทศฯ ดังกล่าว อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพันธกรณีทางกฎหมายของประเทศไทย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนรัฐบาลไทย จึงควรเสนอรายงานการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดและการดำเนินนโยบายทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศฯ ดังกล่าว

(๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานของรัฐ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรผลักดันให้มีการฟ้องคดีอาญาผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

๒. ข้อเสนอแนะเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกำหนดนโยบายที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีกในอนาคต

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ประกอบด้วยข้อเสนอแนะ ๓ ประการ ได้แก่ ๒.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ๒.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และ ๒.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา

๒.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย

โดยที่การก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศยังมีได้มีบัญญัติเป็นความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย ทำให้เกิดอุปสรรคต่อศาลอาญภายในประเทศต่อการพิจารณาและลงโทษคดีอาชญากรรมร้ายแรงดังกล่าวที่ก่อหรือกระทำขึ้นในประเทศไทย ดังนั้น หากมีการกำหนดอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ ดังกล่าวเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย ก็จะเป็นการแก้ไขสถานะสุญญากาศของการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงดังกล่าว เพื่อให้ศาลไทยมีเขตอำนาจเหนือคดีเหล่านี้ที่กระทำในเขตราชอาณาจักรไทย และไม่จำเป็นต้องเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ เหล่านี้ในศาลไทยและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยจะต้องมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานไม่ต่ำกว่าระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและพยานหลักฐาน (Rules of Procedure and Evidence) ของศาลอาญาระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรระดับชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมฐานความผิดอาญาในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย เพื่อให้ครอบคลุมความผิดฐานก่ออาชญากรรมร้ายแรงในลักษณะต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ของธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ อันได้แก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมอันเป็นการรุกราน ดังเช่นประเทศในภูมิภาคยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวอาจกระทำได้โดยวิธีใดวิธีหนึ่งในสองวิธี ดังนี้

๑) เสนอเป็น “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.” แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติภาค ๒ ความผิด โดยเพิ่มเติม “ลักษณะ ๖/๑ ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมร้ายแรงต่อความผาสุกและสันติภาพของประชาชน” และกำหนดองค์ประกอบความผิดในแต่ละฐานความผิดของอาชญากรรมร้ายแรงลักษณะต่างๆ ที่กำหนด

๒) เสนอเป็นกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ โดยเสนอเป็น “ร่างพระราชบัญญัติการก่ออาชญากรรมร้ายแรง อันเป็นภัยคุกคามต่อความผาสุกและสันติภาพของประชาชน พ.ศ.” และกำหนดให้อาชญากรรมร้ายแรงลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายเฉพาะนี้ และกำหนดบทลงโทษอย่างรุนแรง

๒.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

นอกจากการแก้ไขปรับปรุงความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมถึงอาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศต่างๆ และเพื่อให้การก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้นอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติก็มีความจำเป็นเช่นกัน เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนและการส่งฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปในทางที่มีขอบ

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรระดับชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องในสองประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง

การรับรองสิทธิของผู้ร้องทุกข์ (หรือผู้เสียหาย) ที่จะรับสำเนาสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องคดีภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ (หรือผู้เสียหาย) จักได้ไปดำเนินการใดๆ ตามความเหมาะสมต่อไป

ประการที่สอง

การแก้ไขปรับปรุงกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน และเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน โดยทำการสอบสวนและทำสำนวนคดีร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน อันจะทำให้การสอบสวนและทำสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนเป็นไปอย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง มีความเป็นภาวะวิสัย ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองหรือบุคคลใดๆ โดยเฉพาะในคดีเกี่ยวกับกระทำความผิดอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรง



๒.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา

นอกจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นแล้วการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาก็มีความจำเป็นเช่นกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายหรือทายาทของผู้เสียหายในคดีความผิดอาญาที่เกิดจากนโยบายของรัฐ ดังเช่นกรณีนโยบายในการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอกราชชาติของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ในอันที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายขั้นพื้นฐานอย่างเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่จำกัดสิทธิของผู้เสียหายหรือทายาทของผู้เสียหายที่จะขอรับค่าทดแทนความเสียหายในการยื่นคำขอรับเงินดังกล่าวภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการกระทำความผิด วันที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนฟ้อง วันที่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด ในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด แล้วแต่กรณี มิให้นำมาใช้บังคับกับคดีอาญาที่เกิดจากนโยบายของรัฐ (public policy) ซึ่งผู้เสียหายหรือทายาทของผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะขอรับค่าทดแทนตามกฎหมายนี้ได้เสมอและไม่มีข้อจำกัดเรื่องเงื่อนไขเวลาในการใช้สิทธิขอรับเงินดังกล่าว

บทนำ

๑. ความสำคัญของปัญหา

ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ และพยายามร่วมมือกันต่อต้าน แม้ภาครัฐในประเทศต่างๆ จะมีมาตรการเชิงรุกในการปราบปรามกระบวนการค้ายาเสพติดอย่างเข้มงวด แต่ปัญหายาเสพติดก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ในสังคม ปริมาณการค้ายาเสพติดก็ยังมีได้ล้นน้อยลง ดังนั้น ปัญหายาเสพติดจึงไม่ใช่ปัญหาของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในวงกว้างและเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในสังคมต่างๆ ตามมาอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ความรุนแรงต่างๆ ซึ่งนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น การแก้ไขปัญหายาเสพติดไม่ใช่หน้าที่ของคนใดคนหนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นหน้าที่ของทุกคนต้องร่วมมือร่วมใจกันสอดส่องดูแลการแพร่ระบาดของยาเสพติด

แต่ในการปราบปรามยาเสพติดนั้นจำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสม ทั้งในการป้องกัน ปราบปรามและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดเพื่อให้สามารถกลับเข้ามาใช้ชีวิตปกติได้ในสังคมร่วมกับบุคคลทั่วไป การใช้มาตรการรุนแรงในการปราบปรามยาเสพติดมักจะได้ผลเพียงในระยะสั้น และยังเกิดปัญหาและผลกระทบอื่นๆ อีกมากมาย โดยในประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ได้มีมติกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดและกำหนดให้เป็น “วาระแห่งชาติ” ตามที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเสนอ และต่อมาเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๖ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้พุดทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ผ่านรายการทักษิณคุยกับประชาชน ความตอนหนึ่งมีว่า “...เรื่องการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ ผมได้เตรียมปรับขบวนในการที่จะทำสงครามยาเสพติดอย่างรุนแรงเต็มที่ในปี...” หลังจากนั้น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ และต่อมาวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๖ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศนโยบายปราบปรามยาเสพติดดังกล่าวใน “พิธีประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด” ณ ลานพระราชวังดุสิต กรุงเทพมหานคร ความตอนหนึ่งมีว่า “...ผมขอประกาศตัวเป็นแม่ทัพใหญ่ในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดและให้ถือเป็นวาระแห่งชาติที่ชาวไทยทุกคนต้องผนึกกำลังร่วมรบชนิดตาต่อตาฟันต่อฟันเพื่อปราบปรามยาเสพติดให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายต้องปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างเข้มงวดกวาดล้างและจริงจัง”

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากการประกาศนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลและการมอบนโยบายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำไปปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น ในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๖ (ช่วงเวลาของการปฏิบัติการตามนโยบายปราบปรามยาเสพติด) มีคดีฆาตกรรมเกิดขึ้นเป็นจำนวน ๒,๖๐๔ คดี และมีผู้เสียชีวิตจำนวนทั้งสิ้น ๒,๘๗๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงผิดปกติเมื่อเปรียบเทียบกับคดีฆาตกรรมในช่วงเวลาเดียวกันก่อนการดำเนินนโยบาย (พ.ศ. ๒๕๔๔ – พ.ศ. ๒๕๔๕) และหลังการดำเนินนโยบายดังกล่าว (พ.ศ. ๒๕๔๗ – พ.ศ. ๒๕๔๘)¹ นอกจากความเสียหายต่อชีวิตร่างกายดังกล่าวแล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าว การกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในช่วงเวลาเดียวกันอันก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล สิทธิของบุคคลในเกียรติยศและชื่อเสียง ตลอดจนสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน

สภาพการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐในการปกครองประเทศ และนำมาซึ่งข้อห้วงโยขององค์กรสิทธิมนุษยชนของไทย คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

¹ รายละเอียดโปรดดู ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร. วิสามัญฆาตกรรมคดียาเสพติดในประเทศไทย : ขอบด้วยกฎหมายหรือจงใจฆ่าทิ้ง?

(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน). ๒๕๕๗, หน้า ๒๓.



โดย ศ.นพ.ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแสดงความไม่เห็นด้วยกับสงครามยาเสพติด โดยบอกว่า “คนทั้งประเทศนี้ตกอยู่ใต้ความหวาดกลัว” และต่อมา นพ.ประดิษฐ์ ก็ได้นำเสนอประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนนี้ต่อที่ประชุมข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNHCHR) ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แต่อดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณออกมาโจมตีว่าการกระทำดังกล่าว “น่าเกลียด” และ “น่าอัปยศ” และตั้งข้อสงสัยว่า นพ.ประดิษฐ์ ใช้อำนาจอะไรมาเสนอรายงานกับองค์การสหประชาชาติ พร้อมกับทางโฆษกพรรคไทยรักไทยที่ขู่ว่าจะปลด นพ.ประดิษฐ์ รวมทั้งมีโทรศัพท์จากคนที่ไม่ทราบชื่อมาขู่ทำร้ายเมื่อวันที่ ๕ และ ๖ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยบอกให้ “หยุดรายงานองค์การสหประชาชาติ ไม่งั้นตาย”²

ต่อมาองค์กรระหว่างประเทศได้เรียกร้องให้มีการตรวจสอบ ใต้สวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ผู้เสียหายและองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนก็ได้มีการยื่นหรือเสนอเรื่องร้องเรียนการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)³ อีกด้วย

แม้เวลาจะล่วงเลยมาจนถึงปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) เป็นเวลาสิบปีเศษแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์และสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ยังคงมีการพิสูจน์และ “ทำความเข้าใจให้ปรากฏ” ผู้กระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายจากนโยบายดังกล่าวก็ยังคงลอยนวลอยู่ และมิได้รับการลงโทษ ในขณะเดียวกัน ผู้ได้รับผลกระทบและได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติตามนโยบายการปราบปรามยาเสพติดดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายดังกล่าว หรือบุคคลในครอบครัวหรือญาติพี่น้องของผู้ที่ต้องเสียชีวิตหรือสูญเสียเสรีภาพหรือทรัพย์สิน “โดยไม่เป็นธรรม” จากนโยบายปราบปรามยาเสพติดดังกล่าว ก็ยังคงมีการเยียวยาหรือชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรมแต่ประการใด

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มอบหมายให้คณะผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นี้ เพื่อให้คณะผู้วิจัยศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งหลักทฤษฎีทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของนโยบายดังกล่าวต่อการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยที่สะท้อนข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานการณ์ยาเสพติด กระบวนการยุติธรรม และผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล พร้อมเสนอแนวทางการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว รวมทั้งแนวทางการป้องกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามความเหมาะสม เสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อพิจารณาและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๒. วัตถุประสงค์ของโครงการ

๒.๑ เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกรณีปัญหาและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

๒.๒ เพื่อศึกษาวิเคราะห์เอกสาร พยานหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลการดำเนินนโยบาย รวมถึงสถานการณ์ปัญหาและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากนโยบายดังกล่าว

² รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ประเทศไทยหลุมศพเท่าไรก็ไม่พอสงครามยาเสพติด เอชไอวี/เอดส์ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดย โจนาธาน โคเฮนและฮิวแมนไรท์วอตช์ สืบค้นจาก <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/thailand0704thwebwcover.pdf>

³ เรื่องเดียวกัน, อ่างแล้ว



๒.๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานในการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการตามที่มีผู้ร้องเรียนขอให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) ได้ให้อำนาจไว้

๒.๔ เพื่อนำผลการศึกษามาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และหรือข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และป้องกันมิให้การปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครองไปกระทบต่อสิทธิมนุษยชน รวมทั้งจัดทำข้อเสนอมาตรการที่เหมาะสมในการชดเชยเยียวยา หรือฟื้นฟูเหยื่อหรือบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. ขอบเขตการศึกษาของโครงการวิจัย

๓.๑ ศึกษา รวบรวม แนวคิด หลักการสิทธิมนุษยชน หลักกฎหมายระหว่างประเทศ และคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดนโยบายซึ่งมีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

๓.๒ ศึกษา รวบรวม และทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงคำแถลงขององค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและองค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำรายงานการศึกษา โดยเฉพาะความเป็นมาและสถานการณ์ปัญหาเสพติดในประเทศไทยที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เช่น ระดับความรุนแรง ตัวเลขสถิติ การปราบปราม วิธีการ และแนวทางป้องกันปัญหาเสพติด เป็นต้น

๓.๓ ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์เอกสาร ข้อมูล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลการดำเนินนโยบาย

๓.๔ ศึกษา รวบรวม ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเกี่ยวกับภาพรวมของสถานการณ์และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากผลกระทบของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และนำกรณีร้องเรียนหรือเหตุการณ์ที่มีมูล ข้อเท็จจริง และเอกสารหลักฐานชัดเจน รวมถึงคำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรณีศึกษา

๓.๕ วิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามหลักสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการต่างๆ ดังนี้

๓.๕.๑ วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับรายงานการสัมภาษณ์บุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ไปสู่การปฏิบัติ ตามแนวทางที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการตรวจสอบข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กรณีคำร้องของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนด

๓.๕.๒ วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดให้มีรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ในรูปแบบการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าว เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำรายงานการศึกษา



๓.๕.๓ วิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในช่วงระยะเวลาที่มีการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีความเชื่อมโยงหรือเป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร เช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดในลักษณะการเร่งรัด กดดัน และมีข้อบกพร่องในการสั่งการ และการนำนโยบายไปปฏิบัติจนก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีในช่วงระยะเวลามีดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดแล้วปรากฏว่าได้มีประชาชนจำนวนมากถูกทำให้ถึงแก่ความตาย

๓.๕.๔ วิเคราะห์การมอบนโยบาย การสั่งการในการนำนโยบายการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ไปสู่การปฏิบัติ ว่ามีลักษณะที่ถือได้ว่าเข้าข่ายการกระทำอันเป็นการสั่งหรือโฆษณา หรือเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ อ้างคำสั่งหรือหนังสือสั่งการไปกลั่นแกล้ง จับกุม หรือใช้วิธีการอื่นใดที่ผิดกฎหมายในการจับกุมยึดอายัดทรัพย์สิน หรือไม่

๓.๖ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานในการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการตามที่มีผู้ร้องเรียนขอให้ฟ้องคดีทั้งทางแพ่งและอาญาต่อผู้ออกนโยบายและกำกับดูแลนโยบายดังกล่าว ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) ได้ให้อำนาจไว้ รวมทั้งความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการต่อผู้กระทำผิดทั้งในเขตอำนาจศาลไทยและศาลอาญาระหว่างประเทศ ในความผิดตามกฎหมายอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crimes against humanity หรือ *Crimen contra omnes*)

๓.๗ จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติดประการอื่นๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรณีการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในการปราบปรามยาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม รวมทั้งเสนอมาตรการชดเชยเยียวยาหรือฟื้นฟูเหยื่อหรือบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

๔. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในงานศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาที่กระทำโดยอาศัยการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในเชิงบรรยายและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารภาษาต่างประเทศและภาษาไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน หลักกฎหมายระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปที่เกี่ยวข้องกับกรณีรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดนโยบายซึ่งมีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งคำแถลงขององค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและองค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเอกสาร ข้อมูล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามหลักสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๕.๑ เพื่อให้รัฐบาล หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติต้องตระหนัก และให้ความสำคัญกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ในการปกป้องสิทธิของตนเอง

๕.๒ สนับสนุนข้อมูลทางวิชาการเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อกรณีร้องเรียนของผู้เสียหายจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีความครบถ้วนสมบูรณ์ และสามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๓ ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้รับการชดเชยเยียวยา หรือฟื้นฟูอย่างเหมาะสม



สารบัญ

คำนำ	ข
บทสรุปผู้บริหาร	ค
บทนำ	จ

▶ บทที่ ๑ สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวมจากนโยบายของรัฐบาล ในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ๒

๑.๑ การดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด	๔
๑.๑.๑ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด	๔
๑.๑.๒ การประกาศนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด	๕
๑.๒ การดำเนินการเพื่อนำนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ	๘
๑.๒.๑ การเตรียมความพร้อมขององค์กรต่างๆ ของรัฐเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด	๘
๑.๒.๒ การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด	๑๕
๑.๓ ผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดและสภาพปัญหาหรือผลกระทบโดยรวมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว	๑๙
๑.๓.๑ ผลการดำเนินงานการปราบปรามยาเสพติด	๑๙
๑.๓.๒ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด	๒๐
๑.๓.๓ การร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน	๒๑

▶ บทที่ ๒ สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวมของเหตุการณ์กวาดล้างยาเสพติดในประเทศเม็กซิโก ๒๖

๒.๑ สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวมของการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดในประเทศเม็กซิโก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๖ – ๒๐๑๒	๒๙
๒.๑.๑ สภาพการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมจากการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล	๒๙
๒.๑.๒ บทวิเคราะห์เงื่อนไขหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่ออาชญากรรมร้ายแรงอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน	๔๒
๒.๒ หน้าที่ของรัฐบาลในการจัดการและแก้ไขปัญหาการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน	๕๑
๒.๒.๑ การแก้ไขปัญหาโดยมาตรการภายในประเทศ	๕๑
๒.๒.๒ การปฏิบัติตามข้อผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ	๕๗



▶ บทที่ ๓	แนวคิด หลักการสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	๖๒
๓.๑	แนวคิดและหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	๖๕
๓.๑.๑	แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	๖๕
๓.๑.๒	หลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	๖๗
๓.๒	หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	๗๘
๓.๒.๑	ความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	๗๙
๓.๒.๒	หลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศ	๑๑๒
▶ บทที่ ๔	บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖	๑๒๒
๔.๑	กรณีศึกษาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด และคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว	๑๒๔
๔.๑.๑	การจัดกลุ่มเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษาและคดีความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้น	๑๒๕
๔.๑.๒	ลักษณะหรือข้อเท็จจริงร่วมกันหรือคล้ายคลึงกันของการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้น	๑๓๕
๔.๑.๓	ความเดือดร้อนเสียหายหรือผลกระทบที่ได้รับตามเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษา	๑๕๐
๔.๒	บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาและการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	๑๕๑
๔.๒.๑	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด	๑๕๑
๔.๒.๒	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด	๑๕๔
๔.๓	สรุปผลการพิจารณาโดยรวม	๑๕๙
▶ บทที่ ๕	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๗๒
๕.๑	บทสรุปในภาพรวมเกี่ยวกับนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖	๑๗๔
๕.๑.๑	การกำหนดและประกาศนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติด	๑๗๔
๕.๑.๒	ลักษณะของการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติด	๑๗๕
๕.๑.๓	ผลของการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติด	๑๗๗
๕.๒	ข้อเสนอแนะ	๑๗๙
๕.๒.๑	ข้อเสนอแนะเพื่อคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย	๑๗๙
๕.๒.๒	ข้อเสนอแนะเพื่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ครอบครัวของผู้เสียหาย	๑๘๑
๕.๒.๓	ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกำหนดนโยบายที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีกในอนาคต	๑๘๕
	บรรณานุกรม	๑๘๙



DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP



สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวม
จากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงคราม
ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด
เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวม จากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

ปัญหาเสพติดเป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและพยายามร่วมมือกันต่อต้าน แม้ภาครัฐในประเทศต่างๆ จะมีมาตรการเชิงรุกในการปราบปรามกระบวนการค้ายาเสพติดอย่างเข้มงวด แต่ปัญหาเสพติดก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ในสังคม ปริมาณการค้ายาเสพติดก็ยังมีได้ลดน้อยลง ดังนั้น ปัญหาเสพติดไม่ใช่ปัญหาของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในวงกว้าง และเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในสังคมต่างๆ ตามมาอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ความรุนแรงต่างๆ ซึ่งนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น การแก้ไขปัญหายาเสพติดไม่ใช่หน้าที่ของคนใดคนหนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นหน้าที่ของทุกคนต้องร่วมมือร่วมใจกันสอดส่องดูแลการแพร่ระบาดของยาเสพติด

การปราบปรามยาเสพติดนั้น จำเป็นจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมทั้งในการป้องกัน ปราบปรามและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติด เพื่อให้ผู้เสพยาเสพติดสามารถกลับเข้ามาใช้ชีวิตปกติในสังคมร่วมกับบุคคลทั่วไปได้ การใช้มาตรการรุนแรงในการปราบปรามยาเสพติดมักจะได้ผลแต่เพียงในระยะสั้น หากแต่ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบหรือความเสียหายต่างๆ ตามมาอย่างรุนแรงและอย่างกว้างขวางในระยะยาว ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ในประเทศไทย หรือแม้กระทั่งในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานการณ์และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในประเทศเม็กซิโก ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบและจะได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้ในบทต่อไป

ในส่วนนี้ จะได้กล่าวถึงสภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวมจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ (นโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด) และการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว โดยจะแบ่งการศึกษาข้อมูลในส่วนนี้ออกเป็นสามประการ ได้แก่ ๑.๑ การดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด ๑.๒ การดำเนินการเพื่อนำนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ และ ๑.๓ สภาพปัญหาและผลกระทบโดยรวมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

๑.๑ การดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดประกอบด้วยดำเนินการในสองประการ ได้แก่ ๑.๑.๑ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด และ ๑.๑.๒ การประกาศนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

๑.๑.๑ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดว่าเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขให้ได้ผลอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง กว้างขวางทั้งประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปราบปรามและจับกุมผู้ผลิตและผู้ค้า

ภายหลังการแถลงการณ์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเสนอ และมอบหมายให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีรับไปดำเนินการเตรียมการจัดประชุมชี้แจงนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแก่หัวหน้าส่วนราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บัญชาการและผู้บังคับการ ที่เป็นหัวหน้าหน่วยคุมกำลังต่าง ๆ ตลอดจนผู้บริหารของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้จัดประชุมในวันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ เวลา ๑๕.๐๐ - ๑๗.๐๐ น. ณ หอประชุมสถาบันราชภัฏสวนดุสิต ทั้งนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ

ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จะเป็นประธาน และให้เรียนเชิญรองนายกรัฐมนตรีทุกท่านและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมด้วย⁴ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการให้ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการกับข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายได้ใน ๖ มาตรการอย่างเคร่งครัดต่อไป ดังนี้

- (๑) ส่งไปพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทักษะ คุณธรรม และจริยธรรม อันจะทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ศูนย์พัฒนาข้าราชการของสำนักงาน ก.พ. แล้วจึงส่งให้กลับมาปฏิบัติราชการตามเดิม
- (๒) ส่งให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่และขาดจากอัตราเงินเดือนในตำแหน่งเดิมและให้ย้ายไปลงในอัตราค่าจ้างทดแทน
- (๓) ส่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทน **เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่น่าพอใจของราชการโดยไม่มีความผิดทางวินัย**
- (๔) ส่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนเมื่อหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีความผิดทางวินัย
- (๕) ส่งให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกว่า
- (๖) ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและสั่งลงโทษทางวินัยฐานกระทำการอันเสื่อมเกียรติของตำแหน่งไม่รักษาชื่อเสียง หรือไม่ทำตามนโยบายรัฐบาล

๑.๑.๒ การประกาศนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

ในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๖ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้พูดทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ผ่านรายการ “นายกทักษิณคุยกับประชาชน” เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติด คำปราศรัยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร⁵ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขให้ได้ผลอย่างจริงจัง ต่อเนื่องกว้างขวางทั้งประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปราบปรามและจับกุมผู้ผลิตและผู้ค้า ซึ่งการประกาศนโยบายดังกล่าวนี้ มีการใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะปลุกเร้าและรุนแรง ดังนี้

(๑) กล่าวถึงผู้ค้ายาเสพติด

“จังหวัดเชียงรายก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของจังหวัดที่เอาจริงในการปราบปราม การบำบัด ใช้ป้อมตำรวจ บำบัดบ้าง มีการยึดทรัพย์ บางทีถูกยิงตายแล้วต้องถูกยึดทรัพย์ด้วย ผมคิดว่าเราต้องเหี้ยมพอกัน เพราะคนค้ายาเสพติดเหี้ยมต่อคนไทย เหี้ยมต่อลูกหลานของเรา เพราะฉะนั้นการที่เราเหี้ยมต่อเขานั้นถือว่ายังน้อยมาก และผมถือว่าเป็นสิ่งอันบังคับจะต้องทำ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวัง...”

“วันนี้เราใช้เวลา ๒ สัปดาห์ ในการเตรียมตัวทุกฝ่าย แม้กระทั่งคนค้ายาเสพติดได้ยืนก็ต้องเตรียมตัว จะเล็กหรือไม่เล็ก ถ้าไม่เล็กก็มีโอกาสถูกจัดการทุกรูปแบบ หมดทั้งตัวทั้งชีวิตได้ทั้งนั้น”

(๒) กล่าวถึงเจ้าหน้าที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ

“ขอให้ผู้กำกับ และตำรวจทุกโรงพักปราบปรามสถานที่อบายมุขทั้งหลายที่เป็นแหล่งแพร่กระจายยาเสพติด อย่างเด็ดขาด **วันนี้หากไม่ทำ ผมจะทำท่าน** ขอให้ท่านเอกซเรย์ทุกตารางนิ้วในพื้นที่ของท่าน **ถ้าพื้นที่ใดยังมีการแพร่กระจายยาเสพติดถือว่าท่านหย่อนสมรรถภาพ**”

⁴ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๖

⁵ โปรดดู คำปราศรัยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในรายการทักษิณคุยกับประชาชน ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และถ่ายทอดสดผ่านเครือข่ายทั่วประเทศ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๖

“ขอให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) รับไปพิจารณาด้วยว่า **ถ้ายึดทรัพย์สินแล้วจะมีรางวัลตอบแทนให้เจ้าหน้าที่อย่างไร เรื่องของการให้รางวัลและการลงโทษ (Reward & Punishment) ต้องชัดเจน** ต้องแก้ไขแบบทุกอย่างให้เร็ว ให้เสร็จภายในสิ้นเดือนมกราคม ๒๕๔๖ เช่น ในเรื่องของเงินรางวัล สิบบนนำจับทั้งหลาย รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ทั้ง Reward และ Punishment มีผลทันที ๐๙.๐๐ น. ของวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นต้นไปจนถึง ๒๑.๐๐ น. ของวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖”

“ข้าราชการที่ทำเรื่องยาเสพติดและได้ผลสำเร็จ ขอให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงทำ **Fast – track ให้คนเหล่านี้ เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการให้เร็วกว่าปกติ ตามหลัก Reward และ Punishment ที่ชัดเจน**”

“สำหรับคนค้า ท่านต้องใช้ Iron fist หรือกำปั้นเหล็ก **ใช้ความเด็ดขาดอย่างชนิดที่ไม่ต้องปราณี** พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ เคยกล่าวไว้ว่า “ภายใต้แสงอาทิตย์ไม่มีอะไรที่ตำรวจไทยทำไม่ได้” เพราะฉะนั้นเรื่องยาเสพติดผมมั่นใจว่าตำรวจไทย จัดการได้ ขอให้ทำเต็มที่ **ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องช่วยสนับสนุนและต้องทำด้วยกัน ถ้าล้มเหลวทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งผู้บังคับการ ตำรวจภูธรจังหวัดก็ต้องไปด้วยกัน**”

“**ถ้ากติกาทั้งหลายที่ทำให้การเอาคนที่สงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับยาเสพติดออกไม่ได้หรือออกช้า ต้องไปแก้ กติกาเสีย** อย่าปกป้องคนไม่ดี ผมถือว่าการที่เข้าไปพัวพันหรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นความเลวที่สุด เราจะไม่มีการอภัยให้เด็ดขาด”

“วันนี้ขอร้องให้ท่านทั้งหลายให้ช่วยกันทุ่มเทการทำงาน การทำงานหนักของท่าน ๓ เดือน **ถ้าจะมีผู้ค้ายา ตายไปบ้างก็เป็นเรื่องปกติ** เราต้องส่งสัญญาณว่าเขาต้องเลิก คนค้าจะไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย นอกจากเสี่ยงชีวิต เสี่ยงถูกจับกุม และหมดตัวเพราะถูกยึดทรัพย์”

ภายหลังการประกาศนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ ในการประชุมกับหัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทั้งส่วนกลาง ระดับภาค และระดับจังหวัด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายและชี้แจงนโยบายปราบปรามยาเสพติดแก่หัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารระดับสูงดังกล่าว สารสำคัญของงานชี้แจงและมอบหมายนโยบายปราบปรามยาเสพติด⁶ มีดังนี้

(๑) การแก้ไขปัญหาเสพติด ในปัจจุบันให้ใช้ Area Approach เป็นหลัก โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ จะต้องเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหาและต้องทำงานร่วมกับผู้บังคับการตำรวจจังหวัดอย่างใกล้ชิด เช่นเดียวกับในระดับอำเภอ นายอำเภอกับผู้กำกับการก็ต้องทำงานร่วมกัน โดยต้องทราบว่ในพื้นที่ของตนใครคือผู้ค้ายาเสพติด มิฉะนั้นจะถือว่าหย่อนสมรรถภาพในการทำงาน สำหรับส่วนราชการอื่น ๆ เช่น สาธารณสุข กลาโหม ฯลฯ ก็ต้องให้การสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ โดยต้องถือว่ายาเสพติดส่งผลกระทบที่สำคัญต่อความมั่นคงของชาติ ดังนั้น ต้องทำสงครามแตกหัก และต้องชนะให้ได้

(๒) แนวการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเสพติดมี ๓ ด้าน คือ ด้านการปราบปราม ด้านการป้องกัน และด้านบำบัด

(๒.๑) ด้านการปราบปราม

นายกรัฐมนตรีขอให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องวางแผนและเตรียมการต่าง ๆ ให้พร้อมเพื่อประกาศสงครามกวาดล้างยาเสพติดในช่วง ๒ สัปดาห์หลังของเดือนมกราคมนี้ และให้เริ่มปฏิบัติการกวาดล้างยาเสพติดได้ ตั้งแต่วันที่ ๐๙.๐๐ น. ของวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จนถึง เวลา ๒๑.๐๐ น. ของวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ รวมเวลา ๓ เดือน โดยให้ตรวจสอบพื้นที่ทุกตารางนิ้วในความรับผิดชอบไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดยาเสพติด โดยต้องจัดการขั้นเด็ดขาดกับนักค้ายาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นตำรวจหรือนักการเมืองก็ตาม และให้นำมาตรการริบทรัพย์เข้ามาใช้อย่างจริงจังด้วย

⁶ โปรดดู บันทึกการมอบหมายและชี้แจงนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยนายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ ณ หอประชุมสถาบันราชภัฏสวนดุสิต กรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ ยังเน้นให้มีการกำหนดระบบการให้รางวัลและการลงโทษให้ชัดเจน โดยผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและจริงจัง ซึ่งในเรื่องนี้นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ส. ในฐานะหน่วยงานนโยบาย หน่วยวิชาการ สนับสนุนและประสานงานดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินสินบน เงินรางวัล ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ นี้

การดำเนินงานในช่วง ๓ เดือนนี้จะหนักเป็นพิเศษ แล้วระบบต่าง ๆ จะเข้าที่ต่อไป ทุกฝ่ายจะเห็นแนวทางการแก้ไขปัญหทั้ง ๓ ด้านที่ชัดเจนและลึกซึ้งขึ้น โดยขอให้ทุกฝ่ายร่วมแรงร่วมใจกันทำงานให้หนักและอย่างฉลาด (work hard and work smart) และหลังจาก ๓ เดือนนี้ แล้วจะมีการประเมินผลเพื่อพิจารณาปัญหา/อุปสรรคต่างๆ พร้อมทั้งปรับกลยุทธ์และจะดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไป

(๒.๒) ด้านการป้องกัน

นายกรัฐมนตรีเน้นการให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์จะได้ไม่มีเวลาว่างไปคิดเรื่องยาเสพติด โดยขอให้ทุกฝ่ายร่วมกันคิดจัดกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการแข่งกีฬาให้มากทั่วทุกจังหวัด และขณะนี้อยู่ระหว่างผลักดันให้นำสนามกีฬาของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กองทัพ กระทรวงศึกษาธิการ มาเปิดให้ประชาชนใช้บริการให้มากขึ้น

(๒.๓) ด้านการบำบัด

ในด้านการบำบัดฯ นี้ยังขาดองค์ความรู้อีกมาก จึงได้มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ส. รับผิดชอบรวบรวมและจัดทำองค์ความรู้ในส่วนนี้ขึ้นในรูปของเอกสารหรือวิดีโอ เพื่อเผยแพร่ความรู้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศได้รับทราบและนำไปดำเนินการได้อย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ต้องการแก้ปัญหาหนักโหดล้นคุกโดยให้นำนักโทษในคุกประมาณกว่า ๒ แสนคนมาบำบัด ซึ่งในส่วนนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมความพร้อมเรื่องของชุมชนบำบัดหรือการบังคับบำบัด และให้ความสำคัญกับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในทุกรูปแบบและทุกมิติ ซึ่งจะดำเนินการไปพร้อมกับการดำเนินงานด้านอื่นๆ โดยจะเน้นที่การแสดงความจริงใจและความตรงไปตรงมากับประเทศเพื่อนบ้านและมีกำหนดการจะเดินทางไปเยือนประเทศเพื่อนบ้านเพื่อขอความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ย้ำให้ทุกฝ่ายร่วมแรงร่วมใจกันรวมเป็นพลังแผ่นดินแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยไม่มีกำแพงระหว่างหน่วยงานอันจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานได้และมอบหมายให้ สำนักงาน ป.ป.ส. ดูแลปรับปรุงระบบการให้รางวัลการลงโทษ ปรับนโยบายให้เกิดความร่วมมือความร่วมมือร่วมใจและความทุ่มเทในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้มากขึ้นด้วย

ในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดใน “พิธีประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด” ณ ลานพระราชวังดุสิต กรุงเทพมหานคร สำคัญของคำประกาศ⁷ มีดังนี้

“ผมมีความยินดีอย่างยิ่งที่ได้เห็นการแสดงพลังของพี่น้องร่วมชาติทั้งหลายในวันนี้เพื่อประกาศสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด และผมขอประกาศตัวเป็นแม่ทัพใหญ่ในสงครามครั้งนี้ นำท่านทั้งหลายผืนกำลังต่อสู้ขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดให้ได้

โอกาสนี้ถือเป็น “วาระแห่งชาติ” ที่ชาวไทยทุกคนต้องผนึกกำลังร่วมรบชนิด “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” เพื่อปราบปรามยาเสพติดให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างเข้มงวดและจริงจัง ประกอบกับการร่วมแรงร่วมใจของประชาชนทุกคน ทุกภาคส่วนของประเทศ ร่วมมือสนับสนุนให้เกิดเป็นพลังของแผ่นดินเพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนของสังคมในอันที่จะนำไปสู่ความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่นี้ให้ได้...”

⁷ โปรดดู คำกล่าวของนายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) เนื่องในพิธีประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ เวลา ๐๙.๐๐ น. ณ ลานพระราชวังดุสิต กรุงเทพมหานคร

การดำเนินการเพื่อนำนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย การดำเนินการของหัวหน้าส่วนราชการ และผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง การนำนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน ได้แก่ ๑.๒.๑ การเตรียมความพร้อมขององค์กรต่างๆ ของรัฐเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด ๑.๒.๒ การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

๑.๒.๑ การเตรียมความพร้อมขององค์กรต่างๆ ของรัฐเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

องค์กรต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด ได้ดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อรองรับและเตรียมความพร้อมเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งอาจพอสรุปได้ ดังนี้

(๑) การจัดประชุมมอบนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

การจัดประชุมมอบนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดได้กระทำขึ้นในสองระดับสำคัญ ได้แก่ (๑.๑) การจัดประชุมมอบนโยบายแก่ผู้บริหารระดับสูงและผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ และ (๑.๒) การจัดประชุมข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยเป็นการเฉพาะ

(๑.๑) การจัดประชุมมอบนโยบายแก่ผู้บริหารระดับสูงและผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ

กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็น “องค์กรหลัก” ในการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับผู้บริหารระดับสูงและผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ เวลา ๑๓.๓๐ - ๑๗.๓๐ น. ณ ห้องประชุมชั้น ๕ อาคารสำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย โดยมีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายประชา มาสินนถ) ปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช) เป็นผู้มอบนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดให้กับผู้บริหารระดับสูงและผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมขององค์กรต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด ตามคำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญของการมอบนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดของแต่ละบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

ก. การมอบนโยบายโดยรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ)

ในการประชุมดังกล่าว พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงในขณะนั้น และผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติได้มอบนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดให้กับผู้บริหารระดับสูงและผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ในฐานะรองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายความมั่นคงและเป็นผู้บัญชาการศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ซึ่งจะเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นต้นไป และมีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ได้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ โดยต้องมีการรายงานที่ชัดเจน แผนงาน/โครงการที่ชัดเจน รวบรวมผลการดำเนินงานทั้งที่ประสบผลสำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จเข้าไว้ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขในครั้งต่อไป

- ต้องขจัดอำนาจและอิทธิพลของผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้จำหน่ายยาเสพติดให้หมดไป
- ระยะเวลาในการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดที่กำหนดไว้ ๙๐ วัน มีความเหมาะสมแล้ว

เพราะเป็นลักษณะของการประกาศสงครามซึ่งต้องใช้เวลานานที่สุด

- การปราบปรามมีหลายขั้นตอนในการดำเนินงานจึงจะบรรลุผลสำเร็จ แต่ระยะเวลา ๙๐ วันนี้เป็นเพียงเฟสหนึ่งเท่านั้นของการปราบปราม แล้วจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ไปสู่จุดอื่น

- เอาจังหวัดตามที่รองนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเป็นเขตเอามาวางแผนร่วมกัน “เป็นกลุ่มเขตจังหวัด” นอกจากนี้ ยังจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านการข่าว (Intelligence) ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้มากยิ่งขึ้น เป็นแนวราบมากขึ้น

ข. การมอบนโยบายโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายประชา มาสินนถ)

- การปราบปรามยาเสพติดที่จะเริ่มในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นแม่ทัพเป็นขุนพลที่พร้อมจะถวายชีวิต เราต้องทำงานด้วยชีวิตจิตใจ การทำงานครั้งนี้ สิ่งที่ต้องเอาชนะสิ่งไหนที่โหดเหี้ยมลูกโลกให้ได้ คือสิ่งที่ต้องเป็นที่พักของประชาชน สงครามครั้งนี้จะเป็นการพิสูจน์ว่าสิ่งไหนหรือราชสีห์จะชนะสิ่งไหนโหดเหี้ยมลูกโลกได้หรือไม่

- การทำงานครั้งนี้จะเป็นการพิสูจน์การทำงานระดับพื้นที่ วัดปัจจัยความสำเร็จกันตามพื้นที่ กลไกในการทำงานผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ต้องใช้กันัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกำลังสำคัญของเรา งานการข่าวต่างๆ ก็ต้องมาจากกันัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องให้กันัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสายข่าวให้กับเรา หากรู้ว่าใครค้าใครขาย คัทรูอยู่ที่ไหน ต้องมีรายชื่อผู้ค้า ผู้ขาย เอาออกมาให้ได้ ถ้าทำไม่ได้ก็ถือว่าหมดสมรรถภาพ

ค. การมอบนโยบายโดยปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช)

ในการประชุมดังกล่าว นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช ในฐานะปลัดกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้มอบนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดให้กับผู้บริหารระดับสูงและผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมโดยการตั้งงบประมาณสนับสนุนการแก้ไขปัญหายาเสพติด เช่น ร้อยละ ๕ ของงบประมาณ

- เจ้าภาพจะต้องพิจารณาจัดแบ่งพื้นที่เป็นหลัก และฝ่ายปกครองจะลงไปกำกับ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องลงมากำกับเอง

- มาตรการประเมินผล ควรจะมีองค์กรกลางขึ้นมาตรวจสอบในเรื่องนี้ โดยมาจากหลายๆ หน่วยงาน เช่น ผู้ตรวจราชการกรม ผู้ตรวจราชการกระทรวง เป็นต้น

- การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส.จ.) ขอให้มีการรายงานผลในเรืองการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จ ถ้ามีการจับรายใหญ่ให้รายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปดูแลในเรื่องนี้ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ฯ ด้วย เช่น เข้าไปร่วมแถลงข่าว เผยแพร่ประชาสัมพันธ์

- ให้ทำปฏิทินการปฏิบัติงานในช่วง ๓ เดือนนี้ มีตารางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน แล้วส่งให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วย

- ให้รายงานกระทรวงมหาดไทยทราบเดือนละ ๒ ครั้ง ในทุก ๑๕ วัน คือ วันที่ ๑๕ และวันที่ ๓๐ ของเดือน โดยข้อมูลที่รายงาน ประกอบด้วย จำนวนผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้จำหน่าย จำนวนข้าราชการที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวนผู้ติดและผู้เสพยาเสพติด จำนวนหมู่บ้าน/ชุมชน ที่ได้เตรียมการเข้าสู่กระบวนการการสร้างหมู่บ้าน/ชุมชน เข้มแข็งเอาชนะปัญหายาเสพติด

- กระทรวงมหาดไทยจะต้องรายงาน และประเมินผลครั้งสุดท้าย ในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ เพื่อนำเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สนใจในเรื่องการรายงานของจังหวัดโดยดูแลอย่างใกล้ชิดและมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบชัดเจน ติดตามข้อมูลได้อย่างใกล้ชิด

- งบประมาณที่สำนักงาน ป.ป.ส.จัดสรรให้ก็สามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานในเรื่องนี้ได้ ขอให้ทำงานในเรื่องนี้อย่างจริงจังในเรื่องนี้ ได้จัดสรรงวดแรกไปแล้ว

- ในเรื่องการให้รางวัลความดีความชอบ ขณะนี้สำนักงาน ป.ป.ส. กำลังพิจารณาและเตรียมเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี

- ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด /นายอำเภอ ใช้ความเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วย

(๑.๒) การจัดประชุมมอบนโยบายแก่ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยเป็นการเฉพาะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา) ได้เรียกประชุมข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ในวันพุธที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุมชั้น ๕ อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติด ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้⁸

- จากที่ได้มีการสรุปรายงานผลการดำเนินงานของจังหวัดต่างๆ ในช่วง ๑๐ วันที่ผ่านมา ปรากฏว่าการรณรงค์ทำสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดใน ๗๕ จังหวัดยังมีความพึงพอใจในระดับหนึ่งเท่านั้น เกือบ ๓๐ % ยังมีการรณรงค์ไม่จริงจัง

- การตรวจติดตามเป็นมาตรการสำคัญและจำเป็น ในภาวะสงครามเช่นนี้ วินัยและการปฏิบัติตามคำสั่งเป็นสิ่งจำเป็น ขอให้คณะตรวจติดตามไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ไปดูศูนย์ปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด อำเภอ จัดตั้งหรือยัง ศูนย์เปิดตลอด ๒๔ ชั่วโมงหรือไม่ มีเจ้าหน้าที่ประจำหรือเปล่า ถ้ายังไม่มีผลการดำเนินงานให้รับรายงาน รวมถึงไปตรวจประเมินและสัมผัสกับพี่น้องประชาชน ติดตามความพึงพอใจด้วย

- คณะที่ไปตรวจติดตาม ขอให้ให้มีข้อมูล มีคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อแนะนำได้ให้แนะนำด้วยความชัดเจนของนโยบาย ภายใน ๙๐ วัน ต้องปราบผู้ค้ายูซาย ผู้ผลิต เน้นหนักข้าราชการทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนผู้เสพเป็นผู้ป่วยต้องรับการบำบัดรักษา ยกเว้นกรณีเป็นผู้เสพผู้ค้าด้วย ให้ดำเนินการตามมาตรการปราบปราม ในตอนนี้ผู้ค้ายูซาย การสอบสวนตัวตนผู้ค้ารายใหญ่รายย่อยต้องปรึกษาอัยการ ให้มีการตรวจฐานะการเงิน ใช้กฎหมาย ป.ป.ง. กฎหมายภาษีอากร เข้ามาดำเนินการด้วย ขอให้คณะผู้ตรวจติดตามเข้าใจว่าเป็นสถานการณ์สงครามต้องเอาชนะให้ได้ ต้องทำทุกรูปแบบที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อเอาชนะให้แนะนำผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เพื่อหารือกับสรรพากร ใช้มาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มข้น

- ให้ทำความเข้าใจในเจตนารมณ์ การรายงานทุกวัน กระทรวงต้องประเมินและแก้ไข ๙๐ วันต้องจบให้ได้ กระทรวงจะได้ดูภาพรวมในแต่ละวันมีจุดอ่อน จุดแข็งอย่างไร ถ้าในแต่ละวันไม่มีความเคลื่อนไหวก็ต้องรายงานด้วย ตัวเลขการรายงานต้องครบทุกจังหวัด การรวบรวมข้อมูลรายงานกระทรวงมหาดไทยของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดกรณีเป็นผู้เสพและผู้ค้าด้วยให้รวมเป็นข้อมูลในกลุ่มผู้ค้า การตัดบัญชีตัวเลขต้องชัดเจน เป็นการทำงานกรณีพิเศษอย่าทำอย่างปกติต้องหนัก ทางกรสืบสวนสอบสวนหาข่าว ผู้ค้า ผู้ขายในช่วงนี้อาจมีวิธีการที่แยบยลมากขึ้น หรืออาจจะหยุดชั่วคราว ต้องเจาะหาข่าวให้มาก

- นายกรัฐมนตรี ให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ผู้ที่มีหน้าที่ขณะนี้มีความสำคัญอยู่แล้ว ใครทำหน้าที่อะไรมีเจตคติอยู่แล้ว ไม่ต้องถามความรู้อีกแล้วไม่ปฏิบัติ เช่น รู้คนค้าขายมีเท่าไรแล้วไม่มีการจับกุม ความสามารถของศูนย์ปฏิบัติการในระดับต่างๆ อยู่ที่สถิติการจับกุมผู้ค้ายูซาย ต้องตรงประเด็น คำถามผู้ค้ายูซายมีกี่ราย ที่เหลืออยู่เป็นสุขสบายดีหรืออย่างไร สังคมยอมรับกันอยู่ คงไม่ได้แล้ว

- กระทรวงมหาดไทยจะประเมินผลการดำเนินงาน มีรางวัลให้สำหรับผู้กำกับดีเด่นระดับกระทรวงระดับจังหวัด ๑๒ จังหวัด มีโล่และเงินรางวัล จังหวัดละ ๒ แสนบาท อำเภอ ๑๒ อำเภอ ละ ๑ แสนบาท ตำบลด้วย อำเภอละ ๑ ตำบล ละ ๑ หมื่นบาท ผู้ใหญ่บ้าน และยังมีอาสาป้องกันยาเสพติด ตำบลละ ๑ คน ให้มีรางวัลเกียรติยศด้วย จำนวนเงินรางวัลจะได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะได้หารือกับนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เป็นการประเมินหลังจากเสร็จสิ้นช่วง ๓ เดือน เมื่อคณะผู้ตรวจไปติดตาม จะต้องมีการประเมินที่สอดคล้องกันด้วย

- การจัดทำรายงานของคณะผู้ตรวจติดตาม ต้องพิจารณาไม่มากเกินไปหรือน้อยเกินไป อยากรู้ชัดเจนขอให้ช่วยทำงาน หลายจังหวัดรอการติดตาม รอการแก้ไข ให้ไปดูในจังหวัดที่อ่อนแอก่อน มีผลการจับกุมน้อย มีรายงานน้อย มีผู้มอบตัวน้อย ไปดูจังหวัดที่ทำงานได้ผลมากที่หลังเป็นการชมเชย ขอให้ดูตัวเลขการรายงานเบื้องต้น

⁸ ข้อมูลจากเว็บไซต์กระทรวงมหาดไทย <http://www.mahadthai.com/html/pdf/Feb12.pdf>

• สงครามคราวนี้ถ้ากระทรวงมหาดไทยไม่เป็นหลัก ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอไม่เอาใจใส่อย่าไปหวังว่าจะสำเร็จ เราต้องเป็นหลักเพราะเป็นหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาค ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เดิน นายอำเภอไม่เน้น ปล่อยให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดอาวุโสทำแทน จะไม่สำเร็จ ถ้าท่านทำเต็มที่แล้วคนข้างเคียงไม่ทำ ก็ให้รายงานมาจะได้รายงานสายตรง งานนี้ต้องมีความสมัคสมานสามัคคี ร่วมมือเป็นพลังแผ่นดิน

(๒) การจัดตั้งองค์กรในการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

เพื่อรองรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด รัฐบาล โดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งพื้นฐานเพื่อรองรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว โดยออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ (๒.๑) องค์กรหรือกลไกระดับบริหารหรือกำกับดูแล และ (๒.๒) องค์กรหรือกลไกระดับปฏิบัติการ

(๒.๑) องค์กรหรือกลไกระดับบริหารหรือกำกับดูแล

สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งให้จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ”⁹ เพื่อเป็นองค์กรระดับชาติในการ “อำนวยการ” หรือ “กำกับดูแล” การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการต่อสู้กับยาเสพติด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด โดย ศตส. มีอำนาจและหน้าที่ในประการสำคัญ ดังนี้

กำหนดให้ ศตส. เป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติ และให้มีศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่างๆ เป็นศูนย์กลางการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่ โดยรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อำนวยการ ศตส. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งและแก้ไขเพิ่มเติมศูนย์ หรือองค์กรปฏิบัติการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และตามแนวชายแดนทางบกและทางทะเลเพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด โดยการจัดโครงสร้าง การประกอบกำลัง การปกครองบังคับบัญชา การส่งกำลังบำรุง การติดต่อสื่อสาร การรายงาน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ และศูนย์หรือองค์กรปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในทุกกระดับ ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการ ศตส. กำหนด

อำนาจหน้าที่ของ ศตส. มีดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายดำเนินการด้านการข่าวและข้อมูลข่าวสารยาเสพติด ติดตามและประเมินสถานการณ์ปัญหาเสพติด การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(๒) จัดให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติดตามยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินและแนวทางในการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ทั้งนี้ ให้ประสานสอดคล้องกับแนวทางของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(๓) อำนวยการ สั่งการ เร่งรัด กำกับดูแล ตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการดำเนินการปฏิบัติงานของส่วนราชการและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ

(๔) กำหนดแนวทางประสานการปฏิบัติในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมให้รวดเร็วและเกิดผลต่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมทั้งจัดให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินการดังกล่าว

(๕) ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อลดปัญหาการผลิต การควบคุมสารตั้งต้น เคมีภัณฑ์ และอุปกรณ์ในการผลิตยาเสพติด การลำเลียง นำเข้า ส่งออกและลักลอบค้ายาเสพติด

(๖) ประสานการปฏิบัติด้านการข่าวและการดำเนินการด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเสพติด โดยเฉพาะปัญหาของกำลังติดอาวุธในแนวชายแดน การค้าอาวุธสงคราม การโจรกรรม แรงงานต่างด้าว การก่อการร้าย และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

⁹ โปรดดู คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.)

(๗) เสนอนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ในการโยกย้ายข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ การให้ความดีความชอบ การให้คุณ ให้โทษ มาตรการจูงใจและปกป้องคุ้มครองข้าราชการและ ประชาชนผู้ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ยกเว้นกรณีการแต่งตั้งโยกย้าย หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติภารกิจอื่นให้หน่วยต้นสังกัดขอความเห็นจากผู้อำนวยการ ศตส. ก่อน

(๘) แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ ศตส. มอบหมาย

(๙) รายงานผลการปฏิบัติงานและสถานการณ์ปัญหาเสพติดให้ทราบทุกระยะ

(๑๐) ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๒.๒) องค์กรหรือกลไกระดับปฏิบัติการ

ในวันเดียวกัน (๒๘ มกราคม ๒๕๔๖) รัฐบาล โดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งจัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่างๆ”¹⁰ เพื่อเป็นองค์กรดำเนินการหรือปฏิบัติการเกี่ยวกับการต่อสู้กับยาเสพติดตามนโยบาย ของรัฐบาล ประกอบด้วยศูนย์ระดับต่างๆ แบ่งตามพื้นที่ในความรับผิดชอบ ดังนี้

- ศตส. กทม. รับผิดชอบพื้นที่กรุงเทพมหานคร
- ศตส. จ. รับผิดชอบพื้นที่ระดับจังหวัด
- ศตส. น. ๑ - ๙ รับผิดชอบพื้นที่กรุงเทพมหานคร (ตำรวจนครบาล)
- ศตส. อ./ กิ่ง อ. รับผิดชอบพื้นที่อำเภอ/ กิ่งอำเภอ
- ศตส. ทภ. ๑ - ๔ รับผิดชอบพื้นที่ตามแนวชายแดน

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศ สงครามต่อสู้ขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด กระทรวงมหาดไทย (ศตส. มท.) ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรอำนวยการและประสานการปฏิบัติระหว่าง ศตส. กับโครงสร้างระดับจังหวัดหรืออำเภอ

(๓) การกำหนดแนวทางการดำเนินการที่สำคัญๆ ตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

กระทรวงมหาดไทยในฐานะองค์กรหลักในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงคราม ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการที่สำคัญๆ แก่องค์กรต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม นโยบายดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยแนวทางการดำเนินการในสามเรื่องสำคัญ ได้แก่ (๓.๑) การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่เป็น เป้าหมายของการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว (การเอ็กซ์เรย์พื้นที่) (๓.๒) การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (เป้าหมาย) ของการ ดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด และ (๓.๓) หลักเกณฑ์การวัดผลและบรรลุเป้าหมาย

(๓.๑) การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว (การเอ็กซ์เรย์พื้นที่)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย¹¹ สั่งการไปยังทุกจังหวัด ให้ ศตส. จ. ศตส. อ. ศตส. กิ่ง อ. รวบรวมข้อมูลเป้าหมายดังต่อไปนี้

๑. จำนวนผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้จำหน่าย
๒. จำนวนข้าราชการที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด
๓. จำนวนผู้ติดและผู้เสพยาเสพติด
๔. จำนวนหมู่บ้าน/ชุมชนที่เตรียมการเข้าสู่กระบวนการสร้างหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งเอาชนะยาเสพติด

¹⁰ โปรดดู คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่างๆ

¹¹ โปรดดู หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว ๓๔๓ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง การดำเนินการตามข้อสั่งการของ ฯพณฯ



โดยให้จัดส่งข้อมูลดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทยภายในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ขยายกำหนดเวลาจนถึงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

(๓.๒) การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (เป้าหมาย) ของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

ภายหลังจากที่จังหวัดได้จัดส่งข้อมูลเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติการขององค์กรต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายดังกล่าว กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีหนังสือสั่งการ¹² กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จหรือเป้าหมายในช่วง ๓ เดือน โดยให้ยึดเป้าหมาย ดังนี้

๑. รายชื่อผู้ค้า ผู้ขาย ผู้จำหน่าย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งมีอยู่ ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ต้องหมดสิ้นไป

๒. จำนวนผู้เสพเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐

๓. มีการเตรียมการเพื่อเข้าสู่กระบวนการทำให้เกิดหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งครบทุกหมู่บ้าน/ชุมชน ก่อน วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖

๔. ความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐

อย่างไรก็ตาม ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการ¹³ เปลี่ยนแปลงตัวชี้วัดใหม่หรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการดำเนินงาน เป็นดังนี้

๑. จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ต้องหมดสิ้นไปภายในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

๒. จำนวนผู้ผลิต ผู้ค้า ซึ่งมีอยู่ ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ต้องหมดสิ้นไปภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖

๓. จำนวนผู้เสพเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕

๔. ให้ทุกหมู่บ้าน/ชุมชน ต้องดำเนินการครบทั้ง ๔ ขั้นตอนของกระบวนการที่จะทำให้เกิดเป็นหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งเอาชนะยาเสพติด ภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖

๕. ความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของประชาชนในภูมิภาคแต่ละพื้นที่มีความพึงพอใจไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐

(๓.๓) หลักเกณฑ์การวัดผลและบรรลุเป้าหมาย

นอกจากกระทรวงมหาดไทยจะได้อำหนดตัวชี้วัดหรือเป้าหมายการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ในการประกาศสงครามต่อสู้ขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การวัดผล และบรรลุเป้าหมาย เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวขององค์กรต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ทั้งนี้โดยกำหนดไว้ในหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกำหนดตัวชี้วัดด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด¹⁴ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว

¹² โปรดดู หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว ๓๗๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง การกำหนดตัวชี้วัดด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

¹³ โปรดดู หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว ๔๓๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง เปลี่ยนแปลงกำหนดตัวชี้วัดใหม่หรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการดำเนินงาน

¹⁴ โปรดดู หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว ๓๗๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง การกำหนดตัวชี้วัดด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

หลักเกณฑ์การวัดผลและบรรลุเป้าหมายประกอบด้วยเกณฑ์การวัดผลผู้ค้ายาเสพติดและเกณฑ์การลดยอดเป้าหมาย ดังนี้

ก. เกณฑ์การวัดผลผู้ค้ายาเสพติด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเกณฑ์สัดส่วนการบรรลุผลหรือเป้าหมายการดำเนินการเป็นช่วงเวลา ดังนี้

- **ห่วงที่ ๑** ภายในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จะต้องบรรลุผลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕ ของยอดที่ส่งไปให้ ศตส. มท. ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖
- **ห่วงที่ ๒** ภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จะต้องบรรลุผลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ตามหนังสือด่วนที่สุด ศตส. มท./ว ๗๘ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖
- **ห่วงที่ ๓** ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ จะต้องบรรลุผลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐
- **ห่วงที่ ๔** ภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ จะต้องบรรลุผลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๐๐ โดยเป้าหมายผู้ผลิต ผู้ค้าต้องหมดสิ้นไป¹⁵

ข. เกณฑ์การลดยอดเป้าหมาย

เกณฑ์การลดยอดเป้าหมายเป็นไปตามนโยบายและแนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการมอบให้แก่องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด ได้แก่ การลดยอดเป้าหมายผู้ค้า ผู้ผลิต กระทำได้ ๓ กรณีเท่านั้น คือ ถูกจับกุม วิสามัญ หรือเสียชีวิต¹⁶

(๔) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

เพื่อรองรับการดำเนินการหรือการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด จำเป็นที่จะต้องทราบกลุ่มเป้าหมายของนโยบายดังกล่าว ซึ่งได้แก่บุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นในฐานะเป็นผู้ผลิต ผู้ค้า หรือผู้เสพยาเสพติด องค์กรต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเพื่อใช้เป็น “ข้อมูลพื้นฐาน” ในการดำเนินการกับบุคคลเหล่านั้น เพื่อให้เป็นไปตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ นั้น ตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด ทั้งนี้ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยองค์กรต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ทั้งในกรุงเทพมหานคร จังหวัดต่างๆ ในพื้นที่ กองบังคับการตำรวจนครบาล ระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ ตลอดจนศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดตามแนวชายแดน ๑-๔ นั้น จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันเริ่มปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด

อย่างไรก็ตาม ตามข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติ กระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรของรัฐส่วนกลางไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและเหมาะสมในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมอบให้องค์กรของรัฐในระดับต่างๆ นำไปปฏิบัติแต่อย่างใด หากแต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ¹⁷ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด กำหนดแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ โดยให้หน่วยงานปราบปรามยาเสพติดระดับต่างๆ ของทุกจังหวัดบูรณาการข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับผู้ค้าและผู้เสพ เพื่อให้ข้อมูลมีความถูกต้องเป็นจริง

¹⁵ สำหรับห่วงที่ ๓ และห่วงที่ ๔ เป็นข้อสั่งการด้วยวาจาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการมอบนโยบายของจังหวัดต่างๆ; โปรดดู รายงานเบื้องต้น คณะอนุกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ๑ (นายกิตติ ลัมชัยกิจ ประธานอนุกรรมการ) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการอิสระตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์การกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (นายกนิธ ฌ นคร ประธานกรรมการ)

¹⁶ โปรดดู หนังสือของปลัดกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ ศตส.มท./ว ๗๘ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง นโยบายและแนวทางการดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

¹⁷ อ้างแล้ว,เชิงอรรถที่ ๑๖

ในทางปฏิบัติ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ในแต่ละพื้นที่กำหนดขึ้นเอง เช่น

จังหวัดนครปฐม¹⁸

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเริ่มจากการส่งบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ตามที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแจ้ง และประชาชนแจ้งเบาะแสให้อำเภอตรวจสอบร่วมกับตำรวจในพื้นที่และกำนันและผู้ใหญ่บ้านว่าผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีมีพฤติการณ์อยู่จริงหรือไม่ และมีบุคคลอื่นเพิ่มเติมหรือไม่ หลังจากนั้นแต่ละอำเภอจึงส่งรายชื่อที่ตรวจสอบดังกล่าวให้จังหวัดเพื่อรวบรวมเป็นบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดของจังหวัด โดยแยกเป็นบัญชีผู้ค้า/ผู้ผลิต และบัญชีผู้เสพ/ผู้ติด

จังหวัดสมุทรสงคราม¹⁹

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเริ่มต้นกระบวนการจากท้องถิ่นซึ่งให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน โดยให้นายอำเภอตั้งคณะกรรมการในการจัดทำบัญชีรายชื่อของฝ่ายราชการ ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งประกอบด้วยตัวแทนชาวบ้าน จากนั้นมีการจัดประชุมลงความเห็นทางลับว่ามีผู้ใดบ้างในท้องที่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจากข้อมูลที่ได้นั้น จึงได้มีการนำส่งให้ทางราชการเพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือและจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อในท้ายที่สุด โดยถือเป็นเอกสารลับที่ไม่ให้บุคคลใดๆ

จังหวัดยะลา²⁰

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเริ่มจากการขอความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน และประชาชนในการแจ้งเบาะแสดูแลผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในพื้นที่ จากนั้นจึงจัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการตรวจสอบกลั่นกรองและยืนยันข้อมูลบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

๑.๒.๒ การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

ภายหลังจากที่รัฐมนตรีและผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาล ตลอดจนกระทรวงมหาดไทยได้มอบและชี้แจงนโยบายแก่ผู้บริหารระดับสูงและผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรเพื่อการต่อสู้เอาชนะยาเสพติดทั้งในส่วนกลาง จังหวัด และพื้นที่ต่างๆ และการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานเพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานประกาศสงครามต่อผู้ขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้บริหารระดับสูงและผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ได้ดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่แต่ละพื้นที่ ประกอบด้วย การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ หลายประการ และโดยองค์กรต่างๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ที่เกิดขึ้น คือ การฆาตกรรมหรือการฆ่าคนตายในวงกว้าง ดังนั้น ในส่วนนี้จึงอาจพอสรุปข้อเท็จจริงได้เป็นสองประการ ได้แก่ (๑) การเรียกให้ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมารายงานตัว และ (๒) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อผู้ที่มารายงานตัว และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

¹⁸ โปรดดู หนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงประธานคณะกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบนโยบายปราบปรามยาเสพติด (ข้อมูลจากรายงานเบื้องต้น คณะอนุกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ๑)

¹⁹ ข้อมูลจากนายอัศวพงศ์ พยัคฆ์บุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม ให้ต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบนโยบายการปราบปรามยาเสพติด วันอังคารที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๖ (ข้อมูลจากรายงานเบื้องต้น คณะอนุกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ๑)

²⁰ คำชี้แจงข้อเท็จจริง และเอกสารที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานตามนโยบายการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดยะลา (ข้อมูลจากรายงานเบื้องต้น คณะอนุกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ๑)



(๑) การเรียกให้ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมารายงานตัว

ภายหลังจากการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่างๆ ทั้งในระดับจังหวัดและในระดับอำเภอและกิ่งอำเภอจะทำการเรียกให้ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในแต่ละพื้นที่ที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุไว้ ทั้งนี้ ในการเรียกให้ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมารายงานตัวดังกล่าว องค์การต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกระทำในสองลักษณะ กล่าวคือ องค์การของรัฐบางแห่งออกหนังสือถึงผู้มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นรายบุคคล เรียกให้มารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่ระบุไว้ในหนังสือ ในขณะที่องค์การของรัฐบางแห่งประกาศรายชื่อผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นการทั่วไป และแจ้งให้บุคคลผู้มีชื่อในบัญชีไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่ระบุไว้ในประกาศ

ตัวอย่างของการออกหนังสือถึงผู้มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นรายบุคคล เรียกให้มารายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่ระบุไว้ในหนังสือ เช่น

• ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้ว

ที่ว่าการอำเภอบ้านแพ้ว ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้ว ได้มีหนังสือ²¹ ถึงนาย ส. ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามวันและเวลาที่กำหนด

เนื้อหาสาระของหนังสือดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้วแจ้งให้นาย ส. ทราบว่าเป็นผู้ลงผิด มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาบ้า

๒. ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้วได้แจ้งนาย ส. เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลให้ผู้ลงผิดและคิดกลับตัวกลับใจได้เข้ารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งจะได้รับยกเว้นโทษในทุกกรณี แจ้งให้ นาย ส. ไปรายงานตัว ณ สถานีอนามัยที่อยู่ใกล้บ้าน ในวันและเวลาที่ระบุไว้ในหนังสือ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบสุขภาพและจัดลำดับความรุนแรง

๓. ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้วแจ้งให้ นาย ส. ไปรายงานตัว ณ หอประชุมอำเภอบ้านแพ้ว ในวันและเวลาที่ระบุไว้ เพื่อรับบัตรประจำตัวผู้รายงานตัวต่อทางราชการ และรับโอวาทจากนายอำเภอบ้านแพ้ว ผู้กำกับและสาธารณสุข

๔. ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้วระบุในตอนท้ายของหนังสือว่า ผู้ใดฝ่าฝืนไม่มารายงานตัวตามกำหนดศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้วจะไม่รับรองความปลอดภัยในทุกกรณี

๕. นายอำเภอบ้านแพ้ว ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้ว ลงลายมือชื่อในหนังสือ

²¹ โปรดดู หนังสือที่ว่าการอำเภอบ้านแพ้ว ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้ว ที่ สค ๐๓๑๘.๓๑/ว ๖๗๓ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวปฏิบัติในการรายงานตัว



ประกาศอำเภอบ้านแพ้ว
เรื่อง แจ้งแนวปฏิบัติในการรายงานตัว

เนื่องจากในขณะนี้ รัฐบาลมีนโยบาย ให้ผู้หลงผิด และคิดกลับตัว กลับใจ ได้เข้ารายงานตัว หรือนอบตัว ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น นายอำเภอ ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธร หรือ สถานีอนามัย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านใน หมู่บ้านของท่าน ซึ่งจะได้รับยกเว้นโทษในทุกกรณี

ดังนั้น อำเภอบ้านแพ้ว จึงขอประกาศมายัง พี่น้อง ประชาชน ทุกท่าน ให้ทราบโดยทั่วกันว่า ผู้ใดล่า เสาพ หรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทุกชนิด โดยเฉพาะ ยาบ้า ให้ถือปฏิบัติดังนี้

1. ให้ไปรายงานตัว ณ สถานีอนามัยใกล้บ้านท่าน ในวันอังคารที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 ตั้งแต่เวลา 08.30 – 17.00 น. เป็นต้นไป เพื่อตรวจสอบสุขภาพ และจัดลำดับความรุนแรง
2. เมื่อได้ปฏิบัติตาม ข้อ 1 แล้ว ให้ทุกท่านมารายงานตัว ณ หอประชุมอำเภอบ้านแพ้ว ในวันพฤหัสบดีที่ 20 กุมภาพันธ์ 2546 ในเวลา 09.00 น. ตรง เพื่อรับบัตรประจำตัวผู้รายงานตัวต่อทางราชการ ซึ่งนายอำเภอบ้านแพ้ว ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอบ้านแพ้วและสาธารณสุขอำเภอบ้านแพ้ว จะมอบให้ท่านในวันดังกล่าว ด้วยตนเอง พร้อมทั้งให้โอวาทด้วย

จึงประกาศ มาเพื่อทราบโดยทั่วกัน หากผู้ใดฝ่าฝืน ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้ว จะไม่รับรองความปลอดภัยในทุกกรณี

ประกาศ ณ วันที่ 13 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546

นายอำเภอบ้านแพ้ว

ผู้อำนวยการศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอบ้านแพ้ว

(๒) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อผู้ที่มีรายงานตัวและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

เมื่อมีการออกหนังสือเรียกให้บุคคลผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่ระบุไว้ในหนังสือ หรือมีการออกประกาศรายชื่อบุคคลผู้มีชื่อในบัญชีดังกล่าวเป็นการทั่วไปต่อสาธารณะ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อผู้ที่มีรายงานตัวเป็นไปในสองกรณีใหญ่ๆ ได้แก่ (๒.๑) การแก้ไขหรือเพิกถอนชื่อของบุคคลผู้ได้แจ้ง และ (๒.๒) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อบุคคลผู้รายงานตัว

๒.๑) การแก้ไขหรือเพิกถอนชื่อของบุคคลผู้ได้แจ้ง

เมื่อมีการเรียกให้บุคคลไปรายงานตัวเนื่องจากเป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดก็ดี หรือเมื่อมีการประกาศรายชื่อบุคคลผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นการทั่วไปต่อสาธารณะก็ดี ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารและข้อมูลที่เป็นยุติ มีบุคคลจำนวนไม่น้อยที่ได้แจ้งการมีชื่อของตนในบัญชีดังกล่าว และเรียกร้องให้มีการลบชื่อของบุคคลนั้นออกจากบัญชี

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการระยะแรก ไม่ปรากฏว่าองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้ขั้นแรกเพื่อเอาชนะยาเสพติดได้กำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์กรของรัฐต่อการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้เป็นการชัดเจน และเหมาะสมแต่ประการใด ผลที่ตามมาก็คือ องค์กรของรัฐที่ได้รับการร้องเรียนต่างก็ดำเนินการไปตามที่ตนเองเห็นสมควร หากแต่ต่อมา ได้มีการนำแนวทางการดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของกระทรวงมหาดไทยมาใช้บังคับเทียบเคียง ตัวอย่างเช่น กรณีจังหวัดนครปฐม²² นายอำเภอ ผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบกลับกรอกรายชื่อที่มีการขอให้ลบออกจากบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด พร้อมแสดงเหตุผล จากนั้น จึงรวบรวมข้อมูลส่งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดเพื่อพิจารณากลับกรอกรายชื่ออีกชั้นหนึ่ง ต่อจากนั้นจึงส่งข้อมูลต่อไปยังศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด กระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาแก้ไขในชั้นสุดท้าย

ต่อมา ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ ศต.สมท./๓๑๔ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งหลักเกณฑ์การจำหน่ายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ดังนี้

- (๑) มีชื่ออยู่ในบัญชีเป้าหมาย แต่ตรวจสอบพบว่าไม่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
- (๒) มีตัวตนและไม่มีตัวตนอยู่ในพื้นที่ แต่ไม่สามารถสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อนำไปสู่การขอหมายค้นหรือหมายจับจากศาลเพื่อดำเนินคดี
- (๓) ตรวจสอบพบว่าไม่มีตัวตนตามที่อยู่ที่ระบุไว้ในบัญชีเป้าหมาย
- (๔) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริง
- (๕) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ทราบว่าจะอาศัยอยู่ที่ใด
- (๖) มีชื่ออยู่ในบัญชีเป้าหมาย แต่เป็นผู้เสพ ไม่ใช่ผู้ค้า/ผู้ผลิต
- (๗) เป็นชาวต่างชาติที่หลบหนีกลับประเทศแล้ว

ทั้งนี้ ผู้ที่เข้ารายงานตัวและผ่านการอบรมแล้วอาจจะได้รับการพิจารณาจากจังหวัดให้จำหน่ายชื่อออกจากบัญชีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด หากได้รับการรับรองความประพฤติโดยบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำทางศาสนา เป็นต้น และเมื่อได้มีการถอนชื่อออกจากบัญชี กระทรวงมหาดไทยจะถือว่าได้มีการเยียวยาแก้ไขแล้ว และจะไม่มีหนังสือรับรองใดๆ ไปยังบุคคลที่ร้องขอ แม้ว่าการตรวจสอบจะไม่พบชื่อของบุคคลดังกล่าวก็ตาม

²² เทียบเคียงจากหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวนที่สุด ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงรองผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัดนครปฐม

(๒.๒) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อบุคคลผู้รายงานตัว

ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารหรือข้อมูลที่ฟังเป็นยุติ บุคคลผู้ไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามหนังสือเรียกให้ไปรายงานตัวหรือตามประกาศเป็นการทั่วไป นั้น ในระยะแรกกรณีผู้ค้า/ผู้ผลิต ออกมารายงานตัว ยังไม่ ให้ ศตส.จ./อ./กึ่ง อ. นำไปลดหย่อนเป้าหมาย ซึ่ง ศตส.มท. จะได้กำหนดหลักเกณฑ์กรณีนี้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการกำหนด หลักสูตรโครงการทำความดีเพื่อแผ่นดินไทย ซึ่งได้มีการกำหนดให้มีกระบวนการฝึกอบรม ตลอดจนผ่านการรับรองจากผู้นำท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนาท้องถิ่น หรือข้าราชการระดับสัญญาบัตร สามารถได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ ลบชื่อออกจากบัญชีได้ ทั้งนี้ บัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดประกอบด้วยมาตรการสองด้าน ได้แก่ การให้โอกาสแก่ผู้มีชื่อเป็น ผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเลิกพฤติกรรมด้านยาเสพติดอย่างสันติ และการใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาด²³

๑.๓

ผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดและสภาพปัญหา หรือผลกระทบโดยรวมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

ภายหลังครบกำหนดเวลา ๓ เดือนของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะ ยาเสพติด กล่าวคือ นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาและ ผลกระทบโดยรวมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ เนื่องจากมี “คดีฆาตกรรมผู้บริสุทธิ์” ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นจำนวนมากเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในการปราบปรามยาเสพติด ทำให้ผู้ได้รับความเสียหาย “โดยไม่เป็นธรรม” จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล และองค์กร พัฒนาเอกชนไปยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ “การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรมในช่วงการดำเนินการปราบปรามยาเสพติด” อันเป็น “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” ต่อองค์กรระหว่างประเทศอีกด้วย

ดังนั้น ในส่วนนี้ จะได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงในสามประการ ได้แก่ ๑.๓.๑ ผลการดำเนินงานการปราบปรามยาเสพติด ๑.๓.๒ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด และ ๑.๓.๓ การร้องเรียน เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๑.๓.๑ ผลการดำเนินงานการปราบปรามยาเสพติด²⁴

ในช่วงระหว่างวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ผลการดำเนินการปราบปรามยาเสพติด ปรากฏ ดังนี้

๑. ผู้ผลิต มีการดำเนินการจับกุมผู้ผลิต ๔๔๐ ราย รวมผู้ต้องหา ๓๕๖ คน
๒. นักค้ารายสำคัญ มีการดำเนินการจับกumnักค้ารายสำคัญ ๑,๗๒๑ ราย รวมผู้ต้องหา ๒,๐๑๓ คน
๓. นักค้ารายย่อย มีการดำเนินการจับกumnักค้ารายย่อย ๑๔,๓๒๑ ราย รวมผู้ต้องหา ๑๕,๒๗๖ คน
๔. ผู้ครอบครองยาเสพติด มีการดำเนินการจับกumnักครอบครองยาเสพติด ๒๐,๒๙๗ ราย รวมผู้ต้องหา ๒๐,๗๙๘ คน
๕. ผู้เสพ มีการดำเนินการจับกumnักผู้เสพ ๒๐,๗๑๑ ราย รวมผู้ต้องหา ๒๑,๘๗๔ คน
๖. มูลค่าทรัพย์สินที่ยึด आयัด รวม ๑,๖๐๘,๘๑๒,๖๑๒ บาท
๗. ผู้ค้าที่มาแสดงตนต่อทางราชการ ๔๒,๓๗๒ คน
๘. การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด รวม ๑,๒๙๓ คน

²³ โปรดดู คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ เรื่อง การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด, ข้อ ๔.๖.และ ๔.๗

²⁴ โปรดดู รายงานเบื้องต้นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ๑

๙. ตั้งจุดตรวจ/จุดสกัด รวม ๑๙๗,๕๕๐ ครั้ง
๑๐. ปิดล้อมตรวจค้น รวม ๗๐,๓๑๖ ครั้ง
๑๑. ตรวจค้นสถานบริการ รวม ๘๙,๙๗๔ ครั้ง
๑๒. ลาดตระเวนสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดน รวม ๗,๑๘๕ ครั้ง
๑๓. ตั้งจุดตรวจ/จุดสกัด ตามแผนสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดน รวม ๖,๙๑๗ ครั้ง
๑๔. ปิดล้อม ตรวจค้น ตามแผนสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดน รวม ๑,๔๐๗ ครั้ง
๑๕. นำผู้ค้ารายย่อยที่มารายงานตัวเข้าอบรมโครงการทำความดีเพื่อแผ่นดิน รวม ๑๒,๘๗๘ คน
๑๖. จำนวนของกลางยาบ้าที่ยึดได้ รวม ๑๕,๕๖๖,๖๓๓ เม็ด

๑.๓.๒ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อผู้ขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด²⁵

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อผู้ขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบต่อชีวิตร่างกายของบุคคล กล่าวคือ ในระหว่างวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ มีคดีฆาตกรรมเกิดขึ้นทั้งสิ้นจำนวน ๒,๖๐๔ คดี และมีผู้เสียชีวิตจำนวน ๒,๘๗๓ คน ซึ่งแบ่งออกเป็น (๑) คดีฆาตกรรม และ (๒) คดีวิสามัญฆาตกรรม ดังมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) คดีฆาตกรรม

จำนวนคดีฆาตกรรมรวมทั้งสิ้น ๒,๕๕๙ คดี และจำนวนผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น ๒,๘๑๙ คน จำแนกตามพฤติกรรมการตายได้ ดังนี้

- คดีฆาตกรรมที่ผู้ตายมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

คดีที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น ๑,๑๘๗ คดี ผู้เสียชีวิต ๑,๓๗๐ คน จับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว ๒๙ คดี ทราบตัวผู้ต้องหาแต่ยังจับกุมไม่ได้ ๔๗ คดี อยู่ระหว่างสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิด ๑,๑๑๑ คดี

- คดีฆาตกรรมที่มีสาเหตุมาจากเรื่องอื่นๆ

เช่น ทะเลาะวิวาท ชู้สาว ประสงค์ต่อทรัพย์ ชัดแย้งทางธุรกิจ ฯลฯ รวมถึงคดีฆาตกรรมที่ไม่ทราบสาเหตุ รวมคดีที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น ๑,๓๗๒ คดี ผู้เสียชีวิต ๑,๔๙๙ คน จับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว ๕๓๑ คดี ทราบตัวผู้ต้องหาแต่ยังจับกุมไม่ได้ ๒๖๐ คดี อยู่ระหว่างสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิด ๕๔๖ คดี

คดีฆาตกรรมที่มีสาเหตุมาจากเรื่องอื่นๆ สามารถจำแนกสาเหตุเป็นสองประเภทได้ ได้แก่ คดีที่ระบุสาเหตุชัดเจน มีคดีที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น ๘๓๔ คดี ผู้เสียหาย ๘๗๘ คน จับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว ๔๓๑ คดี ทราบตัวผู้ต้องหาแต่ยังจับกุมไม่ได้ ๑๓๐ คดี อยู่ระหว่างสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิด ๒๗๓ คดี และคดีที่ไม่สามารถระบุสาเหตุได้ชัดเจน มีคดีที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น ๕๓๘ คดี ผู้เสียหาย ๕๗๑ คน จับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว ๑๐๐ คดี ทราบตัวผู้ต้องหาแต่ยังจับกุมไม่ได้ ๑๓๐ คดี อยู่ระหว่างสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิด ๒๗๓ คดี

(๒) คดีวิสามัญฆาตกรรม

จำนวนคดีวิสามัญฆาตกรรมรวมทั้งสิ้น ๔๕ คดี และจำนวนผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น ๕๔ คน จำแนกตามพฤติกรรมการตายได้ ดังนี้

- คดีวิสามัญฆาตกรรมที่ผู้ตายมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

คดีที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น ๓๕ คดี ผู้เสียชีวิต ๔๑ คน

- คดีวิสามัญฆาตกรรมที่ไม่ทราบสาเหตุ

คดีที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น ๘ คดี ผู้เสียชีวิต ๑๓ คน

²⁵ โปรดดู รายงานเบื้องต้นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ๑

ข้อสังเกต:

คดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นช่วงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อผู้ร้ายฉกาจเพื่อเอาชนะยาเสพติด มีจำนวนสูงผิดปกติเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วง ๒ ปีก่อน (พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๕) และหลัง (พ.ศ. ๒๕๔๗ และ พ.ศ. ๒๕๔๘) การดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๔ พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ พ.ศ. ๒๕๔๘ มีคดีฆาตกรรมเกิดขึ้นเฉลี่ยเดือนละ ๔๕๔ คดี แต่ในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๖ ที่มีการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อผู้ร้ายฉกาจเพื่อเอาชนะยาเสพติด มีคดีฆาตกรรมเกิดขึ้นเฉลี่ยเดือนละ ๘๕๓ คดี หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๘๗.๘๙ ต่อเดือน

๑.๓.๓ การร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การออกนโยบายที่แข็งแกร่งอาจจริงอาจจริงในการแก้ไขปัญหาเสพติด การปฏิบัติต่อกลุ่มผู้กระทำความผิดด้านยาเสพติดอย่างต่อเนื่องและรุนแรง ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดของรัฐบาลในขณะนั้น ทำให้มีผู้ค้ายาเสพติดหลายคนถูกเจ้าหน้าที่กระทำ “วิสามัญฆาตกรรม” และบางรายถูก “ฆ่าตัดตอน” ทั้งนี้ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณฯ ซึ่งเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายฯ ออกมาในรูปแบบของการประกาศสงครามขึ้นต่อกับยาเสพติด ตลอดจนหน่วยงานที่นำนโยบายฯ ไปปฏิบัติต่างก็ต้องเผชิญกับการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรสหประชาชาติ องค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน หรือหน่วยงานของไทยที่กำกับดูแลด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของประชาชน จากนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ รวมทั้งจากสื่อมวลชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ เกี่ยวกับการออกนโยบายฯ ที่รุนแรงจนส่งผลให้เกิดการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้กระทำความผิดด้านยาเสพติดอย่างเกินกว่าเหตุและไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนี้

(๑) องค์กรสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

หลังจากที่การประกาศสงครามกับยาเสพติดเริ่มต้นไปได้ไม่นานการปฏิบัติงานของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในกลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ นับตั้งแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย ซึ่งออกมากล่าวถึงการดำเนินการปราบปรามยาเสพติดดังกล่าวว่า เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และได้ออกแถลงการณ์ผ่านจดหมายเปิดผนึกถึง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เรื่อง “ขอให้ยุติการปราบปรามยาเสพติดที่ใช้ความรุนแรงและละเมิดสิทธิมนุษยชน” ซึ่งเห็นว่า การขึ้นบัญชีดำการวิสามัญฆาตกรรม และการฆ่าตัดตอน เป็นสิ่งที่น่าสยดสยองไทยไปสู่ยุคสมัย และได้เรียกร้องให้รัฐบาลระงับมาตรการปราบปรามยาเสพติดที่ใช้ความรุนแรงและละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้สั่งการไปยังกรมสอบสวนคดีพิเศษให้เร่งตรวจสอบการเสียชีวิตของผู้ที่ถูก “วิสามัญฆาตกรรม” และถูก “ฆ่าตัดตอน” และชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสาธารณชน โดยนายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ให้สัมภาษณ์ว่า การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ค้ายาเสพติดขาดการอ้างอิงหลักฐานที่ชัดเจนและไม่มีพยานยืนยันได้แน่ชัดว่า บุคคลที่มีชื่อในบัญชีรายชื่อนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดจริงหรือไม่ และสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีผู้ถูกฆ่าตัดตอนเป็นจำนวนมาก คือ การตีความของผู้ปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากการที่ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับอำเภอแห่งหนึ่ง ซึ่งจัดเป็นองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ระบุไว้ในตอนท้ายของหนังสือที่แจ้งให้ผู้ถูกขึ้นบัญชีมารายงานตัวต่อศูนย์ฯ ว่า “หากไม่มารายงานตัวจะไม่รับรองความปลอดภัยในทุกกรณี” และด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้รับการร้องเรียนจากญาติของผู้ที่ได้รับความเสียหายให้ช่วยดำเนินการตรวจสอบ ทั้งในส่วนของการดำเนินคดีโดยมิชอบและการเสียชีวิตอันเป็นผลมาจากการประกาศสงครามกับยาเสพติดในช่วงปี ๒๕๔๖ ซึ่งผลการตรวจสอบของ กสม. พบว่ามีจำนวน ๕๐ กรณี ที่ผู้เสียชีวิตเป็นผู้บริสุทธิ์ และทาง กสม. ได้นำหลักฐานการร้องเรียน รวมทั้งผลการตรวจสอบจำนวน ๔๐ กรณี ส่งให้แก่กรมสอบสวนคดีพิเศษแล้ว โดยผ่านทางนายสมชาย หอมละออง ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภานายความ

จากข้อมูลที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๔๗ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการสรุปผลการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณฯ ระบุว่า เพียงแค่ช่วงเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน ๒๕๔๖ คณะกรรมการฯ ได้รับเรื่องร้องเรียนอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลมากถึง ๒๐๗ กรณี และจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๖ มีจำนวนคำร้องเรียนรวมทั้งสิ้น ๒๕๖ กรณี ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้รับข้อมูลมาจากการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษร และส่งเอกสารมาประกอบการพิจารณาตลอดจนให้ผู้ร้องเรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่มาให้อัยการด้วยวาจาอีกครั้ง ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติมีอยู่ ๔ ประการที่สำคัญ ได้แก่

ประการแรก การขึ้นบัญชีผู้ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติดนั้นกระทำในระยะเวลาอันสั้นและมีได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรอง ส่งผลให้ผู้ที่ไม่เคยมีประวัติเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดถูกขึ้นบัญชีเป็นจำนวนมาก

ประการที่สอง การนำสถิติการจับกุมมาเป็นหลักในการประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับจังหวัด ทำให้เจ้าหน้าที่ต้อง “ทำยอด” จึงทำให้เกิดการจับกุม ผู้บริสุทธิ์ที่ถูกปรักปรำว่ามีส่วนพัวพันกับเรื่องยาเสพติดโดยอาศัยหลักฐานที่เป็นเท็จ

ประการที่สาม การวิสามัญฆาตกรรมหลายกรณีกระทำไปโดยอ้างว่าผู้ที่ถูกวิสามัญฯ เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่สมเหตุสมผลมาดำเนินคดีได้

ประการสุดท้าย การเร่งดำเนินการตรวจยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดด้วยต้องการทำลาย ขบวนการค้ายาเสพติดให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว ทำให้ขาดการสอบสวนว่าทรัพย์สินเหล่านั้นได้มาจากการค้ายาเสพติดจริงหรือไม่ จึงทำให้เกิดการร้องเรียนจากผู้ได้รับความเสียหายว่า ทรัพย์สินที่ถูกทางการยึดไปนั้นเป็นทรัพย์สินมรดกบ้าง หรือได้มาจากการประกอบอาชีพสุจริตบ้าง

ปัญหาทั้งสี่ประการในข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ยึดหลักกระบวนการยุติธรรมอย่างเคร่งครัดในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณฯ และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านทางบทความของสมาคมฯ เรื่อง “ฆาตกรรมเชิงนโยบาย”²⁶ กล่าวโจมตีนโยบายการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณฯ ว่าเป็นนโยบายที่ละเมิดกฎหมายภายในประเทศ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ และกฎหมายระหว่างประเทศ เรื่องหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลไทยได้ลงนามรับรองไว้เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนเห็นว่า การดำเนินงานด้านการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและทำลายกระบวนการยุติธรรมในประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศแรก รัฐบาลได้จัดตั้ง ศตส. ขึ้นมาเพื่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งถือเป็นข้อดีในเรื่องของการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมากกว่า ๒๐ ฉบับ และเมื่อพิจารณาในเรื่องของการปฏิบัติแล้ว รัฐบาลมิได้มีมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งขาดการกำกับดูแลให้การปฏิบัติดำเนินไปตามครรลองของกฎหมายด้วย

การที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ ศตส. ระดับจังหวัดและระดับนครบาล ซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ต้องสงสัยว่าพัวพันกับการค้ายาเสพติดนั้นถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายของไทยรองรับเพียงเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้นในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด โดยที่มิได้ครอบคลุมถึงหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย

²⁶ จุติมา บำรุงญาติ, “ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, พ.ศ. ๒๕๕๒

การระบุลงไปในตอนท้ายของหนังสือที่แจ้งให้ผู้ถูกขึ้นบัญชีมารายงานตัวต่อ ศตส. ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน ศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจะไม่รับรองความปลอดภัยในทุกกรณี” แสดงถึงการกระทำที่เป็นการคุกคามและข่มขู่ประชาชนอย่างชัดเจน โดยปกติภายหลังจากที่การวิสามัญฆาตกรรมได้เกิดขึ้นแล้ว ต้องมีกระบวนการตามกฎหมายในการชันสูตรพลิกศพ โดยมีเจ้าพนักงาน ๔ ฝ่ายร่วมกัน และต้องทำสำนวนการเสียชีวิตส่งให้อัยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐ แต่จากการเก็บข้อมูลของสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับจำนวนคดีที่เป็นวิสามัญฆาตกรรมในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งมีผู้เสียชีวิต ๖๐ คน นั้น ปรากฏว่า จำนวน ๔๖ คน ไม่ได้ต่อสู้หรือขัดขืน รวมทั้งไม่มีอาวุธพร้อมที่จะต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจและจำนวน ๑๔ คน ตรวจพบอาวุธอยู่กับตัวนอกจากนี้ มีผู้เสียชีวิตบางรายที่ศพถูกเคลื่อนย้ายก่อนหน้าที่เจ้าพนักงาน ๔ ฝ่าย จะมาถึงที่เกิดเหตุเพื่อการชันสูตรพลิกศพ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลให้กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อหาสาเหตุการเสียชีวิตขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ ประเด็นสุดท้าย กรณีการเสียชีวิตที่เป็นผลมาจากการฆ่าตัดตอน พบว่าหลายกรณีมีพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้ว่า เจ้าหน้าที่เป็นผู้ลงมือกระทำเอง มิใช่การฆ่าตัดตอนกันเองระหว่างกลุ่มผู้ค้ายาเสพติด หรือกลุ่มอิทธิพลที่มีความขัดแย้งกันตามที่รัฐบาลได้ออกมาแถลง เช่น มีลักษณะการเสียชีวิตที่คล้ายคลึงกัน ชนิดของอาวุธที่ใช้ในการฆาตกรรมเป็นชนิดเดียวกัน ผู้เสียชีวิตถูกยิงในระหว่างการเดินทางไปหรือกลับจากการรายงานตัว เหล่านี้เป็นต้น ประกอบกับคดีส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากการฆ่าตัดตอนนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่สามารถดำเนินการจับกุมหรือหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้

ด้วยเหตุนี้ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงได้เสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทบทวนตรวจสอบรายชื่อที่อยู่ในบัญชีดำ เร่งติดตามผู้ที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าตัดตอนมาดำเนินคดีตามกฎหมาย ยุติการใช้ความรุนแรงพร้อมทั้งส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติด ควบคุมอุปสงค์ของยาเสพติด ตลอดจนปรับปรุงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของนายศรีรักษ์ ผลิพัฒน์ ผู้อำนวยการแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย ที่ต้องการให้รัฐบาลหยุดใช้นโยบายความรุนแรงในการปราบปรามยาเสพติด และให้ตรวจสอบทุกกรณีที่มีการวิสามัญฆาตกรรมและการฆ่าตัดตอน

การกล่าวโจมตีการประกาศสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณฯ ขององค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศ มีประเด็นที่คล้ายคลึงกันซึ่งพอจะสรุปออกมาได้ คือ ประการแรก การประกาศสงครามดังกล่าวถูกมองว่าเป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ความรุนแรงในสังคมและสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชน ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ผู้ผ่านนโยบายฯ ไปปฏิบัติต้องการสนองตอบนโยบายของรัฐ และดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่นโยบายฯ ได้ระบุไว้ จึงมุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพในการปราบปรามโดยที่มิได้คำนึงถึงกรอบของกระบวนการยุติธรรมและหลักนิติธรรม ประการสุดท้าย การวิสามัญฆาตกรรมและการฆ่าตัดตอนที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสมและเกินกว่าเหตุ จึงเป็นสิ่งที่ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศเกิดความเสียหาย

ดังนั้น สิ่งที่ต้องครุ่นคิดได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการเพื่อเยียวยาสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศให้ดีขึ้น จึงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ต้องการให้รัฐบาลเปิดโอกาสให้หลายๆ ฝ่ายได้ร่วมตรวจสอบและกลั่นกรองรายชื่อผู้ค้ายาเสพติดที่ปรากฏอยู่ในบัญชีดำ เนื่องจากเห็นว่าเป็นบัญชีรายชื่อที่จัดทำขึ้นมาแบบ “ต่างคนต่างทำ” และไม่สามารถนำมาใช้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานได้ ตลอดจนต้องการให้รัฐบาลเร่งตรวจสอบกรณีผู้เสียชีวิตจากการวิสามัญฆาตกรรมและการฆ่าตัดตอนทุกกรณี และพร้อมกันนี้รัฐบาลต้องชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย

นอกจากการกล่าวถึงมาตรการดังกล่าวขององค์กรสิทธิมนุษยชนภายในประเทศแล้ว องค์กรต่างประเทศที่เฝ้าระวังด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก็ได้มีการกล่าวถึงภาพลักษณ์ในเชิงลบของไทยจากการปราบปรามยาเสพติดด้วยมาตรการที่เด็ดขาดและรุนแรงด้วย โดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ ก็ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงเกินกว่าเหตุในการปราบปรามด้วยเช่นกัน โดยเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ นางแอสมา จาฮังกิร์ (Asma Jahangir) ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้แทนพิเศษของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ด้านการตรวจสอบการวิสามัญฆาตกรรม การสังหาร หรือ

การฆ่าโดยพลการ (UN Commission on Human Rights on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions) ได้ออกแถลงการณ์แสดงความกังวลในเรื่องที่มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๑,๐๐๐ คน จากการปราบปรามการกระทำความผิดด้านยาเสพติดของรัฐบาลไทย โดยขอให้มีการสอบสวนผู้เสียชีวิตทุกกรณีอย่างโปร่งใส และได้เรียกร้องให้ทางการไทยให้ความมั่นใจว่า “จะยึดถือข้อจำกัดในการใช้อาวุธร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในหลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนโดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและไม่มีข้อยกเว้น”²⁷

ต่อมา ในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้แจ้งมายังรัฐบาลไทยว่าทางสำนักงานฯ จะส่งผู้แทนพิเศษมายังประเทศไทยเพื่อตรวจสอบการฆ่าตัดตอนที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนแรกของการประกาศสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังคงเฝ้าติดตามสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของไทยอยู่โดยตลอด และต้องการให้ทางการไทยชี้แจงเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเนื่องมาจากการดำเนินการปราบปรามยาเสพติดอย่างรุนแรง ซึ่งรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปีของไทยมีพันธะต้องส่งให้องค์การสหประชาชาติ ในฐานะที่เป็นคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาตินั้น มิได้ให้รายละเอียดหรือคำชี้แจงที่น่าพอใจในเรื่องการกระทำที่เข้าข่ายการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่าใดนัก

ดังนั้น ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ส่งเอกสารถึงรัฐบาลไทยอย่างเป็นทางการ เพื่อขอให้ชี้แจงประเด็นต่างๆ ถึง ๒๖ ประเด็น ซึ่งพิจารณาแล้วว่าเข้าข่ายการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาว่าด้วยการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ไทยได้ให้สัตยาบันรับรองไว้ โดยได้ผนวกเอาเรื่องการทำสงครามกับยาเสพติดเข้าไว้ด้วย ซึ่งคณะกรรมการฯ ต้องการให้รัฐบาลไทยชี้แจงมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องสงสัยที่ถูกสังหารโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และขั้นตอนการสอบสวนยอผู้เสียชีวิตจากการทำสงครามกับยาเสพติด ตลอดจนอธิบายถึงวิธีการเยียวยาทางกฎหมายต่อเหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย และเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายและผู้ติดยาเสพติดที่อยู่ในอารักขาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้ ทางองค์การสหประชาชาติยังคงมีความประสงค์ที่จะส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบในช่วงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม – ๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ ด้วย

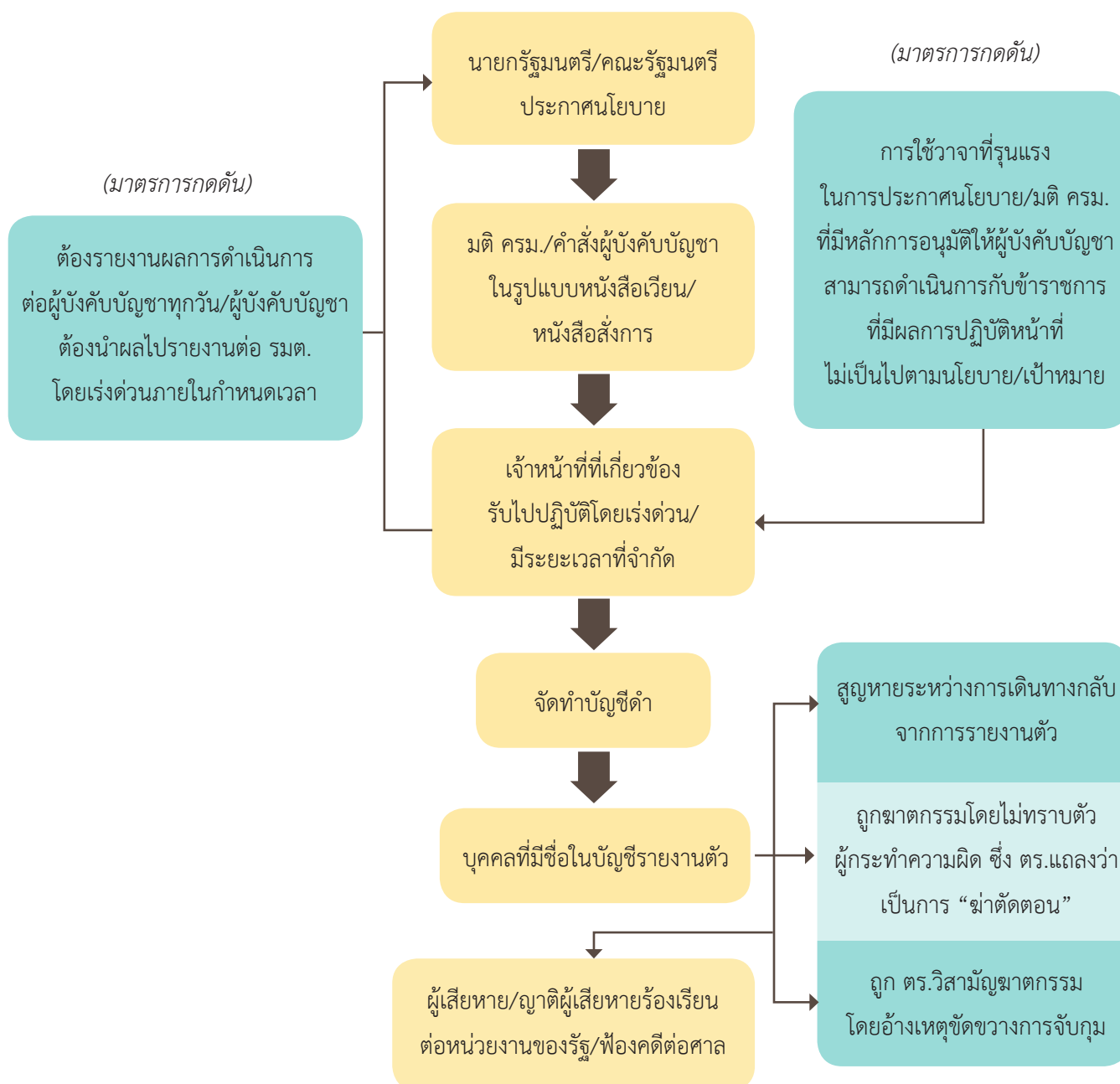
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (Asian Human Rights Commission: AHRC) ซึ่งเป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้ตั้งคำถามแก่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณฯ เช่นเดียวกันว่า เพราะเหตุใดหลักกฎหมายจึงกลายเป็นเหยื่อของการรณรงค์ต่อต้านยาเสพติด โดยได้กล่าวหาว่ารัฐบาลไทยฯ ได้เปิดทางให้มีการสังหารผู้ถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้ค้ายาเสพติดได้อย่างปราศจากการถูกต้องตามกฎหมายมากกว่า ๒ พันคน และเห็นว่า ผลของการวิสามัญฆาตกรรมจะนำไปสู่ปัญหาที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นกว่าความเสียหายที่เกิดจากการค้าและการเสพยาเสพติด นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดังกล่าวยังได้นำเสนอรายงานอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับกรณีของรัฐต่างๆ ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งหมายรวมถึงประเทศไทยด้วย เพิกเฉยต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงส่งผลให้เกิดวงจรการกระทำผิดอย่างซ้ำซากและทำให้ยากต่อการแก้ปัญหามากยิ่งขึ้น และการที่ พ.ต.ท. ทักษิณฯ ได้ออกมายอมรับเกี่ยวกับการวิสามัญฆาตกรรม เป็นสิ่งที่ทำให้ภาพลักษณ์ของไทยเป็นไปในเชิงลบ เพราะถูกมองว่าเป็นประเทศที่ละเลยหลักกฎหมายในการแก้ไขปัญหาเสพติด ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียจึงได้เรียกร้องให้ พ.ต.ท. ทักษิณฯ สร้างความมั่นใจแก่ประชาคมโลกว่า กระบวนการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมของไทยต้องได้รับการปฏิบัติตามหลักแห่งกฎหมาย การวิสามัญฆาตกรรมที่เกิดขึ้นควรต้องยุติลง และผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องพัวพันกับการกระทำผิดด้านยาเสพติดต้องได้รับการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรม รวมทั้งต้องอนุญาตให้มีการตรวจสอบจากนานาชาติได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนและเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติด้วย

การวิพากษ์วิจารณ์ขององค์กรต่างประเทศที่เฝ้าระวังด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีมุมมองไปในทิศทางเดียวกัน คือ การขึ้นบัญชีดำ การวิสามัญฆาตกรรม และการฆ่าตัดตอนที่เกิดขึ้นในช่วงของการประกาศสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณฯ เป็นการกระทำที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ ถึงขั้นเข้าข่ายละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมุ่งเน้น

²⁷ “UN Expert on Executions Express Concern Over Recent Killings in Thailand” United Nations press release, February 24, 2003”

ประสิทธิผลด้านการปราบปรามมากจนเกินไปและมีได้ให้ความใส่ใจหรือยึดถือหลักกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติงาน ประกอบกับตัวนโยบายฯ เองก็เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มีการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามด้วย จึงส่งผลให้ภาพลักษณ์ของไทยในสายตาของนานาชาติเป็นไปในทางลบ ซึ่งองค์กรต่างๆ ข้างต้นได้ออกมาเรียกร้องในสิ่งเดียวกัน คือ ต้องการให้รัฐบาลไทยจัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นกลางและมีความเป็นอิสระขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการวิสามัญฆาตกรรมและการฆ่าตัดตอนที่เกิดขึ้นเพื่อคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอนุญาตให้นานาชาติได้เข้ามาตรวจสอบการเสียชีวิตที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการประกาศสงครามกับยาเสพติดด้วย

แผนภาพแสดงความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของฝ่ายบริหารและแผนปฏิบัติการของผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อผลักดันนโยบายดังกล่าวให้บรรลุผล



DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP



สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวม
ของเหตุการณ์กวาดล้างยาเสพติด
ในประเทศเม็กซิโก

สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวม ของเหตุการณ์กวาดล้างยาเสพติดในต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศเม็กซิโก



โดยที่ประเทศเม็กซิโกเป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติดมาเป็นระยะเวลายาวนาน และมีการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง หากแต่การดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดของประเทศเม็กซิโก โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๖ - ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙ - พ.ศ. ๒๕๕๕) ที่นายเฟลิเป คาลเดรอน (Felipe Calderon) เป็นประธานาธิบดีได้ก่อให้เกิดปัญหาการลักพาตัว (abduction) หรือปัญหาคนถูกบังคับให้สูญหาย (enforced disappearance) เป็นจำนวนมากผิดปกติ ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านจากประชาชนโดยรวมในประเทศเม็กซิโกซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ตลอดจนข้อเรียกร้องจากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง สภาพการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดของนายเฟลิเป คาลเดรอน มีลักษณะที่ใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกับนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ อยู่ไม่มากนักน้อย การศึกษาข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดในประเทศเม็กซิโกประกอบด้วยนั้น ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในอันที่จะทำให้มองเห็นและเข้าใจสภาพการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดในประเทศไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การศึกษาข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดในประเทศเม็กซิโกเป็นการศึกษาข้อมูลโดยสังเขป เพื่อให้เห็นถึงสภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๖ - ค.ศ. ๒๐๑๒ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในวงกว้างเป็นหลัก

ดังนั้น จึงสามารถแบ่งหัวข้อในการศึกษาในส่วนนี้ออกได้เป็นสองประการ ได้แก่ ๒.๑ สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวมของการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดในประเทศเม็กซิโก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๖ - ๒๐๑๒ และ ๒.๒ หน้าที่ของรัฐบาลในการจัดการและแก้ไขปัญหาการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๒.๑

สภาพการณ์และสภาพปัญหาโดยรวมของการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดในประเทศเม็กซิโก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๖ – ค.ศ. ๒๐๑๒

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ (พ.ศ. ๒๕๔๙) นายเฟลิเป คาลเดรอน ประธานาธิบดีของประเทศเม็กซิโกในขณะนั้น ได้จัดทำนโยบาย “*ทำสงครามกับยาเสพติด*” (the war on drugs) อันนำมาซึ่งปัญหาการก่ออาชญากรรมร้ายแรงในลักษณะต่างๆ เกิดขึ้น “*ในวงกว้าง*” “*อย่างต่อเนื่อง*” และ “*อย่างเป็นระบบ*” ทั้งการฆ่าคนตาย การวิสามัญฆาตกรรม ตลอดจนปัญหาความรุนแรงต่างๆ อันเนื่องมาจากยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในระหว่างระยะเวลาดำเนินนโยบายดังกล่าวตลอดหกปีนั้น มีบุคคล “*ถูกลักพาตัว*” หรือ “*ถูกบังคับให้สูญหาย*” อย่างกว้างขวาง (widespread enforced disappearances) เป็นจำนวนสูงมากถึงขนาดผิดปกติ กล่าวคือ มากกว่า ๖๐,๐๐๐ คน และตามข้อเท็จจริง นับแต่บุคคลถูกลักพาตัวหรือถูกบังคับให้สูญหายไป ไม่มีผู้ทราบชะตากรรมหรือพบเห็นบุคคลต่างๆ เหล่านั้นอีกเลย ในขณะเดียวกัน ก็ไม่มีการลงโทษหรือนำตัวผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้นมาฟ้องร้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาการลักพาตัวหรือการบังคับให้คนสูญหายที่เกิดขึ้นจำนวนมากนี้เกี่ยวพันและมีความเกี่ยวข้องทั้งกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของรัฐ และขบวนการอาชญากรรมอย่างเป็นระบบและเห็นได้ชัด ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ปัญหาการลักพาตัวบุคคลหรือการบังคับให้บุคคลสูญหายดูเหมือนจะเป็นปัญหาการก่ออาชญากรรมร้ายแรงอันเป็น “*การละเมิดสิทธิมนุษยชน*” ที่เกิดขึ้น “*มากที่สุด*” จากการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล นายเฟลิเป คาลเดรอน อันนำซึ่งการเรียกร้องจากประชาชนทั่วประเทศ ตลอดจนองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ให้รัฐบาลเม็กซิโกแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึง ๒.๑.๑ สภาพการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมจากการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลเม็กซิโกในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และ ๒.๑.๒ บทวิเคราะห์เงื่อนไขหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่ออาชญากรรมอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน (แนวทางใหม่ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น)

๒.๑.๑ สภาพการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมจากการดำเนินนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล^{๒๘}

เมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งประเทศเม็กซิโก เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ (พ.ศ. ๒๕๔๙)^{๒๙} นายเฟลิเป คาลเดรอน ก็ได้ประกาศนโยบาย “*ทำสงครามกับยาเสพติด*” และได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆ อย่างแข็งขัน เพราะผู้คนจำนวนมากต่างหวาดผวาท่อขบวนการค้ายาเสพติดที่แผ่ขยายอิทธิพลมีดไปหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ในการดำเนินนโยบายทำสงครามกับยาเสพติดดังกล่าว นายเฟลิเป คาลเดรอน ได้ระดมกำลังตำรวจและทหารเป็นจำนวนมากเพื่อต่อสู้กับเหล่าอาชญากรและกลุ่มอาชญากรรมด้วยมาตรการที่รุนแรงและจริงจังอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ รัฐบาลของนายเฟลิเป คาลเดรอน ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสหรัฐอเมริกาผ่านข้อริเริ่มเมริดา (Mérida Initiative)^{๓๐} เพื่อใช้ในการกิจของรัฐบาลในการต่อสู้กับภัยคุกคามต่างๆ จากการค้ายาเสพติด (drug trafficking) การก่ออาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งขึ้น (transnational organized crime) และการฟอกเงิน (money laundering)

^{๒๘} ข้อมูลที่ระบุในส่วนนี้ คัดและเรียบเรียงมาจากรายงานของฮิวแมนไรตวอช ซึ่งได้ค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับการสูญหายของบุคคลในประเทศเม็กซิโก โดยจัดทำขึ้นระหว่างเดือนมกราคม ๒๐๑๒ ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๐๑๓ รายละเอียด โปรดดู Human Rights Watch, Mexico’s disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored, 2013.

^{๒๙} นายเฟลิเป คาลเดรอน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศเม็กซิโก ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๒

^{๓๐} รายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางปฏิรูปและแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาลเม็กซิโกผ่านโครงการตามข้อริเริ่มเมริดา โปรดดู www.mfa.go.th/fealac/thai_latam_america_focus_detail.php?section=2&id=44 (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗)



อย่างไรก็ตาม มิเพียงแต่การกวาดล้างยาเสพติดด้วยความรุนแรงโดยกำลังทหารและตำรวจจำนวนมากจะมีได้ช่วยให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนอย่างเข้มแข็ง แต่ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าตลอดระยะเวลาของการดำเนินนโยบายทำสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาล ที่มีนายเฟลิเป คาลเดรอน เป็นประธานาธิบดีนั้น กล่าวคือ ตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ - ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๕) มีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและในวงกว้างทั่วประเทศเม็กซิโก นอกจากการเสียชีวิตดังกล่าวแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นมากที่สุดอันเป็นผลกระทบจากการกวาดล้างยาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาลเห็นจะได้แก่ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๗ เป็นต้นมา มีคดีร้องเรียนเกี่ยวกับคนสูญหายเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า ๒๕๐ คดี ซึ่งเกี่ยวข้องกับคนสูญหายเป็นจำนวนหลายหมื่นคน ทั้งนี้ ในจำนวนนี้มีไม่ต่ำกว่า ๑๔๙ คดีที่ (องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนมีหลักฐานแน่ชัด) พบว่าเป็น “การบังคับให้บุคคลสูญหาย” (enforced disappearance) เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว

ในภาพรวม ตัวอย่างเช่น มลรัฐ Coahuila มีบุคคลสูญหายเฉพาะในมลรัฐนี้เป็นจำนวน ๑,๘๓๕ คน นับแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ - เดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๒³¹ หรือตามบัญชีรายชื่อที่จัดทำขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานอัยการสหพันธรัฐ (the Federal Prosecutor's Office) ปรากฏข้อมูลผู้สูญหายหรือหายตัวไปในระหว่างช่วงเวลาที่นายเฟลิเป คาลเดรอน เป็นประธานาธิบดี เป็นจำนวนมากกว่า ๒๕,๐๐๐ คน ซึ่งยังคงไม่ทราบชะตากรรม และในจำนวนนี้มีทั้งผู้หญิงและเด็กรวมอยู่ด้วย

ในเชิงรายคดี ในส่วนนี้ อาจพอยกตัวอย่างของคดีการบังคับบุคคลให้สูญหายในกรณีต่างๆ เพื่อเป็นกรณีศึกษาที่แสดงถึงสภาพการณ์โดยรวมของการดำเนินนโยบายกวาดล้างยาเสพติดของรัฐบาล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยแบ่งออกเป็นห้ากรณีใหญ่ๆ ได้แก่

- (๑) กรณีการเข้าไปมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของรัฐในการปฏิบัติการอันทำให้บุคคลสูญหาย
- (๒) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รับดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นโดยทันทีภายหลังเกิดการสูญหายของบุคคล
- (๓) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจกระทำการให้เกิดข้อผิดพลาดหรือทำข้อมูลเท็จอันเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนเพื่อติดตามค้นหาผู้สูญหาย
- (๔) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวโทษหรือกล่าวหาบุคคลผู้สูญหายไป
- (๕) กรณีมีความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมมือกับกลุ่มอาชญากรรม ที่จัดตั้งขึ้นในการทำให้บุคคลสูญหาย (เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ประโยชน์ในข้อมูลของญาติผู้เสียหาย)

โดยแต่ละกรณีนั้น สามารถแยกพิจารณาในรายละเอียดได้ ดังนี้

(๑) กรณีการเข้าไปมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของรัฐในการปฏิบัติการอันทำให้บุคคลสูญหาย

ตามข้อมูลที่ได้องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนได้รับประกอบหลักฐานที่แน่ชัด ในการสูญหายของบุคคลจำนวนมากในช่วงระหว่างการดำเนินนโยบายกวาดล้างยาเสพติดของรัฐบาลของนายเฟลิเป คาลเดรอน มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในหลายๆ กรณี ในที่นี้ขอยกตัวอย่างบางกรณี ได้แก่

(๑.๑) กรณีการเข้าไปมีส่วนร่วมปฏิบัติการอันทำให้บุคคลสูญหายของเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชนาวิก (the Navy personnel)

ตัวอย่างเช่น กรณีการสูญหายไปของนาย José Fortino Martínez Martínez อายุ ๓๓ ปี (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑) หรือกรณีการสูญหายไปของนาย Jesus Víctor Liano Muñoz อายุ ๒๒ ปี และนาย René Azael Jasso Maldonado (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑)

นาย José Fortino Martínez Martínez ประกอบกิจการร้านสะดวกซื้อร่วมกับภรรยาในโรงเรียนแห่งหนึ่งในเมือง Nuevo Laredo ในมลรัฐ Tamaulipas

ภรรยาของนาย Martínez เล่าให้ฟัง³² ว่า ในวันที่ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑ ขณะที่นาย José Fortino Martínez Martínez นอนหลับอยู่กับภรรยาและบุตรอีกสี่คน (อายุ ๑๖ ปี ๑๒ ปี ๗ ปี และ ๓ ปี ตามลำดับ) เวลาประมาณ ๐๑.๐๐ น.

³¹ โปรดดู Human Rights Watch, Mexico's disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored, อ้างแล้ว, หน้า ๒.

³² นาง Oralia Guadalupe Villasenor Vasquez ภรรยาของนาย Martínez ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Monterrey มลรัฐ Nuevo Leon เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๒



ทุกคนต้องตกใจตื่นขึ้นกลางดึก เนื่องจากมีเสียงดังโครมครามที่ประตูหน้าบ้าน ภรรยาของนาย Martinez ใช้ไฟฉายส่องดู เห็นชายฉกรรจ์ ปิดบังใบหน้าจำนวนเจ็ดหรือแปดคนยืนอยู่ในห้องนอน ชายทั้งหมดนั้นมีอาวุธขนาดใหญ่และสวมชุดกันกระสุน (bulletproof vests) ซึ่งระบุว่า “ราชนาวิ” (“Marina” หรือ “Navy” ในภาษาสเปน) ภายหลังจากที่ชายทั้งหลายนั้นตรวจค้นบ้านของตน แล้วชายคนหนึ่ง ได้พูดกับอีกคนหนึ่งซึ่งดูเหมือนจะเป็นหัวหน้าทีมว่า “นี่เป็นครอบครัวธรรมดาเท่านั้น” ชายคนนั้นได้กล่าวขอโทษต่อภรรยาของ นาย Martinez สำหรับการทำให้ประตูหน้าบ้านเสียหาย และได้มอบเงินจำนวน ๒๐๐ เปโซ เพื่อค่าเสียหาย และกล่าวว่ามีคนแจ้งว่ามีสิ่งผิดปกติที่นี่ และนี่คือเหตุผลที่ทำให้พวกเรา จึงเข้ามาในบ้านในลักษณะเช่นนี้

จากนั้นชายคนหนึ่งได้นำตัวนาย Martinez ไปนอกบ้านเพื่อสอบถาม ภรรยาของนาย Martinez สังเกตเห็นรถยนต์และรถบรรทุกจอดอยู่ถนนทางเข้าบ้านรวมจำนวน ๑๔ คัน ซึ่งมีเครื่องหมายราชนาวิ มีปืนจำนวนหนึ่งอยู่บน รถบรรทุกคันหนึ่ง และรถยนต์อีก ๔ คัน ไม่มีเครื่องหมายใดๆ หลังจากสอบถามนาย Martinez ครู่ใหญ่ๆ แล้ว ชายคนนั้นก็ปล่อยให้ นาย Martinez เข้าไปในบ้าน แต่หลังจากนั้นไม่กี่นาที ชายเหล่านั้นได้เรียกนาย Martinez ออกไปนอกบ้านอีกครั้งหนึ่ง และบอกว่า พวกเขาจำเป็นต้องตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมือของนาย Martinez ชายเหล่านั้นได้บอกให้ภรรยาและบุตรทั้งสี่คนรออยู่ภายในบ้าน หลังจากนั้นประมาณครึ่งชั่วโมง ภรรยาของนาย Martinez ได้ยินเสียงเอี้ยดของล้อรถ จึงได้ออกไปดูข้างนอกบ้าน และพบว่ารถยนต์ คันหนึ่งกำลังแล่นออกไป เพื่อนบ้านหลายคนที่ยืนรวมตัวกันด้านนอกบอกแก่ภรรยาของ Martinez ว่าเห็นชายเหล่านั้นนำตัวนาย Martinez ไว้ในรถยนต์คันหนึ่งก่อนแล่นออกไป

ภรรยาของนาย Martinez (พร้อมกับบุตรทุกคน) จึงรีบขับรถยนต์ของตนติดตามไปโดยทันที จนกระทั่ง ติดตามไปถึงทางหลวงสายหนึ่งใกล้กับสนามบินและติดตามไปอีกระยะหนึ่ง และเห็นว่าชายเหล่านั้นก็กระทำกับบ้านหลังอื่นๆ เช่นเดียวกับที่เขาก่อทำกับครอบครัวของตน จนกระทั่งได้ตามมาถึงชายคนหนึ่งในกลุ่มนั้นซึ่งมีอาวุธและปิดบังใบหน้าสวมชุดที่มี เครื่องหมาย “ราชนาวิ” ภรรยาของนาย Martinez จึงสอบถามชายผู้นั้นว่าเหตุใดจึงจับตัวสามีของเธอและกำลังจะนำสามีของเธอ ไปสถานที่ใด หากแต่ชายผู้นั้นตอบว่าสามีของเธอต้องถูกสอบสวน หากสามีของเธอได้กระทำความผิดใดๆ เขาก็จะได้รับการปล่อยตัวไป ภรรยาของนาย Martinez สังเกตโดยรอบเห็นชายอีกสี่คนสวมหมวกคลุมศีรษะ ต่อจากนั้น ในขณะที่ภรรยาของนาย Martinez พยายามมองหาสามีของเธออยู่นั้น ชายคนที่ภรรยาของนาย Martinez ได้พูดคุยด้วย ได้เตือนภรรยาของนาย Martinez ให้หยุดตาม รถยนต์ของพวกเขา มิเช่นนั้นพวกเขาจะยิงรถยนต์ของภรรยาของนาย Martinez ชายผู้นั้นกล่าวต่อว่าพวกเขาได้รับอนุญาตให้อิงโดย จังใจ โดยไม่คำนึงว่าเป้าหมายจะเป็นผู้หญิงหรือเด็ก จากนั้นภรรยาของนาย Martinez ก็กลับไปยังรถยนต์ของตน

อย่างไรก็ตาม ภรรยาของนาย Martinez ยังคงติดตามรถยนต์ของชายกลุ่มนั้นต่อไป จนกระทั่งรถยนต์ ของชายกลุ่มนั้นไปถึง Motel Santa Monica ทางตอนล่างของเมือง Nuevo Laredo ภรรยาของนาย Martinez และญาติพี่น้อง ของบุคคลอื่นๆ ที่ถูกกักตัวโดยชายกลุ่มนั้นด้วยก็มารวมตัวกันอยู่หน้าโรงแรมแห่งนั้น³³ บุตรชายคนหนึ่งของนาย Martinez บอกกับ มารดาว่าตนเห็นนาย Martinez ที่หน้าต่างห้องพักห้องหนึ่งบนชั้นสองของโรงแรมดังกล่าว และหลังจากนั้นไม่นาน มีชายในเครื่องแบบ ราชนาวิปิดม่านหน้าต่างทั้งหมด ในเวลา ๐๖.๐๐ น. หลังจากกลุ่มบุคคลทั้งหลายยืนรออยู่หน้าโรงแรม รถบรรทุกคันหนึ่งก็ได้ แล่นออกจากโรงแรมไป³⁴ ภรรยาของนาย Martinez ยังคงติดตามรถบรรทุกคันดังกล่าวต่อไปจนกระทั่งรถยนต์ทั้งหลายในกลุ่มนั้น ได้หยุดรถ ณ บริเวณรอบนอกอันเป็นที่ตั้งของเมือง Mirador เมืองเพื่อนบ้านของเมือง Nuevo Laredo หลังจากนั้นรถยนต์ของ ราชนาวิก็นำปิดกั้นทางออกปลายทาง ทำให้ไม่สามารถติดตามต่อไปได้ ต่อจากนั้น ไม่มีบุคคลใดพบเห็นหรือทราบชะตากรรมของ นาย Martinez อีกเลย

³³ ภาพเหตุการณ์ขณะนั้นถูกบันทึกไว้โดยกล้องวงจรปิดของโรงแรม จากภาพที่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนได้ตรวจดู เห็นรถยนต์และรถบรรทุก ซึ่งมีเครื่องหมาย “ราชนาวิ” ที่ประตูของรถยนต์ หมายเลขหน่วย (unit number) ๖๐๐๑๖๐ จอดอยู่ ณ บริเวณลานจอดรถของโรงแรม และกลุ่มชายจำนวนหนึ่ง ติดอาวุธ ปิดบังใบหน้า และสวมเครื่องแบบราชนาวิ เดินเข้าออกโรงแรมดังกล่าว

³⁴ จากกล้องวงจรปิดและภาพถ่ายที่ครอบครัวของเหยื่อได้ถ่ายภาพไว้ขณะรถบรรทุกแล่นออกจากโรงแรม รถบรรทุกนั้นมีเครื่องหมายราชนาวิและ หมายเลขหน่วยติดอยู่ที่ประตูของรถบรรทุกห้าคันจากทั้งหมด ตลอดจนป้ายทะเบียนรถยนต์ที่มีไซเรนของทางการ



อนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในคืนเกิดเหตุเดียวกันนั้น ยังมีบุคคลอื่นที่ถูกกักตัวโดยไม่ชอบ (arbitrary detention) จากเจ้าหน้าที่หน่วยราชนาวิในลักษณะเดียวกันกับนาย Martinez อีกห้าคน ได้แก่ นาย Martin Rico Gracia นาย José Cruz Diaz Camarillo นาย Hector Rodriguez Vazquez นาย Diego Omar Guillen Martinez นาย Usiel Gomez Rivera นาย Jesus Victor Liano Munoz และนาย René Azael Jasso Maldonado

อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่มีการตีพิมพ์ข่าวดังกล่าวทางสื่อต่างๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ออกมาแถลงปฏิเสธว่าไม่มีเจ้าหน้าที่หน่วยราชนาวิเข้าไปเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติดังกล่าวแต่อย่างใด หากแต่ต่อมาหน่วยงานราชนาวิได้แถลงข่าวในทำนองว่าในการปฏิบัติการเพื่อรักษาความปลอดภัย ทำให้หน่วยงานราชนาวิทราบว่ามีกลุ่มอาชญากรในพื้นที่ต่างๆ ของเมือง Nuevo Laredo ในมลรัฐ Tamaulipas และหน่วยงานยอมรับว่าได้ประสานกับบุคคลทั้งหกคนที่ถูกสันนิษฐานว่า ถูกกักกันตัวนั้น แต่จนถึงขณะนี้ ก็ยังไม่มีหลักฐานใดๆ ที่จะพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ราชนาวิได้กักกันตัวบุคคลทั้งหกคนนั้นโดยมิชอบแต่อย่างใด

คำแถลงข่าวดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าบุคคลทั้งหกคนนั้นถูกกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งขึ้น (organized crime) กักตัวไว้ ภายหลังจากที่มีการประสานติดต่อจากเจ้าหน้าที่ราชนาวิในวันเดียวกันนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยงานราชนาวิพยายามทำให้เข้าใจว่าบุคคลทั้งหกคนนั้นถูกทำให้สูญหายไปโดยกลุ่มผู้ก่ออาชญากรรม (criminal groups) ซึ่งปฏิบัติการให้ดูเหมือนกับว่าเจ้าหน้าที่ราชนาวิเป็นผู้กระทำเพื่อทำลายชื่อเสียงของหน่วยงานราชนาวิ

กรณีการสูญหายไปของนาย Jesus Victor Liano Munoz คนขับรถแท็กซี่ในเมือง Sabinas Hidalgo มลรัฐ Nuevo Leon เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑ เวลาประมาณ ๑๖.๐๐ น. นาย Liano ถูกเรียกให้หยุดรถบริเวณจุดตรวจของหน่วยราชนาวิ (a Navy checkpoint) ซึ่งตั้งอยู่ภายนอกโรงแรมแห่งหนึ่งที่มีสถานีจอดรถแท็กซี่ตั้งอยู่ด้านหน้า³⁵ บิดาของนาย Liano ซึ่งเป็นคนขับรถแท็กซี่ด้วยเช่นกันอยู่สถานีจอดรถแท็กซี่ในขณะเกิดเหตุ เมื่อบิดาของนาย Liano เห็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชนาวิลากตัวนาย Liano ออกจากรถแท็กซี่ของเขา และนำตัวนาย Liano ไปไว้ในรถปิกอัพของหน่วยราชนาวิ บิดาของนาย Liano จึงตรงเข้าไปสอบถามเจ้าหน้าที่นายนั้นถึงเหตุผลของการกักตัวบุตรชายของเขา เจ้าหน้าที่นายหนึ่งตอบเขาว่า “หากบุตรชายของคุณไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดๆ ผมจะคืนตัวเขาให้กับคุณในไม่ช้า”³⁶ ต่อจากนั้นไม่กี่นาที รถปิกอัพที่บุตรชายของเขานั่งอยู่ได้ออกไปพร้อมๆ กับรถบรรทุกจำนวนกว่า ๒๐ คัน ครอบครัวยกของนาย Liano จึงไปยื่นฟ้องต่อสำนักงานอัยการมลรัฐ Sabinas Hidalgo ในวันเดียวกัน แต่พนักงานอัยการกล่าวว่าพวกเขาไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ครอบครัวยกของนาย Liano ยังได้ไปสอบถามที่สำนักงานหน่วยราชนาวิ หากแต่เจ้าหน้าที่กล่าวว่าพวกเขามีได้กักตัวนาย Liano ไว้ นับแต่วันนั้นไม่มีใครทราบชะตากรรมของนาย Liano และไม่มีเจ้าหน้าที่ใดของหน่วยราชนาวิที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการสูญหายไปของนาย Liano แต่อย่างใด

ถัดจากนั้นไม่ถึงหนึ่งสัปดาห์ นาย René Azael Jasso Maldonado คนขับรถแท็กซี่อีกคนหนึ่ง ในเมือง Sabinas Hidalgo มลรัฐ Nuevo Leon ก็ถูกจับตัวไปโดยมิชอบจากบ้านของครอบครัวของเขากลางดึกของวันที่ ๒๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑³⁷ ตามคำบอกกล่าวของมารดา บิดา และพี่ชายของนาย René ซึ่งอยู่ที่บ้านในขณะเกิดเหตุ ชายจำนวน ๑๐ คน บิดบังใบหน้าสวมเครื่องแบบทหารราชนาวิและมีอาวุธได้เข้ามาในบ้านโดยไม่มีหมายค้น และได้จับตัวนาย Oziel Antonio Jasso Maldonado พี่ชายของนาย René บังคับให้ก้มหน้าลงตรงจุดระยะเล็ง (ปืน) และตะโกนว่า “แกมันก็แค่หมาเฝ้ายาม (Halcon!)” (คำๆ นี้ใช้เรียก

³⁵ นาย Jesus Victor Liano Munoz Cobos บิดาของนาย Jesus Victor Liano Munoz ให้สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Monterrey มลรัฐ Nuevo Leon เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๑

³⁶ สำนักงานอัยการมลรัฐ Nuevo Leon คำฟ้องของนาย Jesus Victor Liano Cobos (Acta de Denuncia) คำฟ้อง (Amparo) ยื่นโดยนาย Jesus Victor Liano Munoz Cobos, 454/2011 ศาลอาญาเขตพื้นที่ (Criminal District Court) เมือง Sabinas Hidalgo มลรัฐ Nuevo Leon เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑

³⁷ นาย Oziel Antonio Jasso Maldonado และนาง Maria del Socorro Maldonado พี่ชายและมารดาของนาย René Azael Jasso Maldonado ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Monterrey มลรัฐ Nuevo Leon เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๑

บุคคลที่ทำหน้าที่เฝ้าหรือดูต้นทาง (lookouts) ให้แก่กลุ่มก่ออาชญากรรม) ก่อนที่ชายในเครื่องบินรบราชนาวีอีกคนหนึ่งจะเดินเข้ามา และพูดว่านาย Oziel มีใช้บุคคลที่พวกเขากำลังตามหาอยู่ จากนั้นพวกเขาก็นำตัวนาย René ซึ่งอยู่ในอีกห้องหนึ่ง ไปไว้ในรถยนต์ของหน่วยราชนาวี (an official Navy vehicle) และนั่นเป็นครั้งสุดท้ายที่พวกเขา (มารดา บิดา และพี่ชายของนาย René) ได้เห็นนาย René

(๑.๒) กรณีการเข้าไปมีส่วนร่วมปฏิบัติการอันทำให้บุคคลสูญหายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่น (Local Police) และเจ้าหน้าที่ตำรวจของสหพันธรัฐ (Federal Police)

กรณีการเข้าไปมีส่วนร่วมปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น กรณีการสูญหายไปของนาย Israel Torres Lazarin (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙) หรือกรณีสูญหายไปของพ่อค้าทอง รวม ๔ คน

นาย Israel Torres Lazarin อายุ ๒๑ ปี ทำงานศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติด (a treatment center for drug addicts) ในเมือง Gomez Palacios มลรัฐ Durango วันที่ ๑๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙

นาง Maria Luisa Lazarin Sierra มารดาของนาย Torres เล่าให้ฟังว่า³⁸ ขณะที่นาย Torres กับเพื่อนร่วมงานอีกห้าคนกำลังเดินทางไปรับผู้ป่วย และเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งเทศบาล (municipal police) ได้เรียกให้พวกเขาหยุดรถยนต์ ณ เมือง Matamoros มลรัฐ Coahuila นาย Torres ได้ติดต่อสื่อสารผ่านทางวิทยุกับผู้อำนวยการศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติด แจ้งให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ทราบว่ากลุ่มของตนถูกเรียกให้หยุดรถด้านหน้าของห้างสรรพสินค้า Soriana โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจนายหนึ่งซึ่งแจ้งแก่กลุ่มของตนว่าเป็นการตรวจเช็คประจำ (a routine check) ต่อมาภายหลัง ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ได้บอกมารดาของนาย Torres ว่าเมื่อเขาได้โทรศัพท์กลับไปหานาย Torres ภายหลังจากที่นาย Torres โทรหาตนสามนาที เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ยึดวิทยุและโทรศัพท์ (radio and cellphones) ของผู้ถูกกักตัวไว้ หลังจากนั้น ผู้อำนวยการศูนย์ฯ พยายามติดต่อทางวิทยุเป็นครั้งที่สาม ไม่มีการตอบรับ ผู้อำนวยการศูนย์ฯ จึงรีบเดินทางไปยังสถานที่นั้นและได้พูดคุยกับบุคคลจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในบริเวณดังกล่าว และได้รับการบอกกล่าวจากบุคคลทั้งหลายนั้นว่า พวกเขาทั้งหลายเห็นเจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกให้คนขับรถหยุดรถและนำตัวบุคคลหกคนไปไว้ในรถบรรทุกซึ่งมีเครื่องหมายตำรวจแห่งเทศบาล หลังจากนั้น ไม่มีบุคคลใดพบเห็นนาย Torres และเพื่อนอีกห้าคนนั้นอีกเลย

ในอีกกรณีหนึ่ง นาย Eduardo Cortés Cortés อายุ ๒๗ ปี นาย José Manuel Cortés Cortés อายุ ๒๑ ปี นาย Carlos Magallon Magallon อายุ ๓๐ ปี และนาย David Magallon Magallon อายุ ๒๘ ปี ซึ่งเป็นพ่อค้าทอง (gold dealers) ได้ถูกลักพาตัวไปภายหลังจากที่เดินทางจากบ้านของพวกเขาในเมือง Pajacuaran มลรัฐ Michoacán เพื่อที่จะไปซื้อและขายทองในมลรัฐ San Luis Potosi ตามที่พวกเขาทำอยู่เป็นประจำในการทำการค้า ตามที่บิดาของนาย Eduardo และนาย José Manuel Cortés Cortés กล่าว

ตามรายงานการสอบสวนเบื้องต้น (a preliminary investigation) ที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานอัยการแห่งมลรัฐ (state prosecutor's office) ในคืนวันที่ ๒๙ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๙ พวกเขาทั้งสี่คนได้เดินทางถึงเมือง Rio Verde มลรัฐ San Luis Potosi พวกเขาทุกคนได้เข้าพักอาศัยในโรงแรมแห่งหนึ่งที่เมืองนี้ และได้โทรศัพท์ไปยังครอบครัว เมื่อเวลาเที่ยงคืนสี่สิบห้านาทีของวันที่ ๓๐ กันยายน นาย David Magallon ได้ส่งข้อความไปยังภรรยาของเขาแจ้งว่าพวกเขาทุกคนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกให้หยุดรถ ณ เมือง Cardenas มลรัฐ San Luis Potosi ข้อความระบุว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกให้พวกเราหยุดรถอีกครั้งหนึ่ง มีบางอย่างเกิดขึ้น พวกเราอยู่ที่เมือง Cardenas มลรัฐ San Luis Potosi” หลังจากนั้นไม่นาน นาย David Magallon ได้โทรหาภรรยาของเขาและบอกเธอว่า เขาและคนอื่นๆ ถูกกักตัวและกำลังจะถูกนำตัวไปยังสถานีตำรวจในเมือง Cardenas จากนั้นสายโทรศัพท์ก็ถูกตัดโดยทันที เมื่อภรรยาของเขาโทรกลับไปหาเขา เธอไม่สามารถติดต่อเขาได้ และนั่นคือการติดต่อกันครั้งสุดท้ายที่เธอมีกับพวกเขาทั้งสี่คน

³⁸ นาง Maria Luisa Lazarin Sierra มารดาของนาย Torres ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๒



หลักฐานอีกประการหนึ่งที่แสดงถึงการมีส่วนเกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่กับการสูญหายไปของบุคคลทั้งสี่นั้น กล่าวคือ พ่อค้าทองอีกคนหนึ่ง ชื่อ นาย Pajacuaran ซึ่งกำลังทำงานอยู่ที่เมือง Cardenas กับหุ้นส่วนทางธุรกิจของเขาในช่วงเวลาที่บุคคลทั้งสี่นั้นหายตัวไป ได้บอกกับครอบครัวของผู้สูญหายว่าเขาเห็นบุคคลทั้งสี่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสอบถามเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๑ เขายังกล่าวด้วยว่า เขาและหุ้นส่วนธุรกิจของเขาถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจปล้นในวันเดียวกับที่คนทั้งสี่นั้นสูญหายไป เจ้าหน้าที่ตำรวจบอกเขาว่า ไม่ชอบคนที่มาจากเมือง Michoacán และบอกเขาว่าอย่ากลับมาอีก³⁹ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจในเมือง Cardenas ปฏิเสธว่าไม่เคยสอบถามบุคคลทั้งสี่นั้นแต่อย่างใด และไม่มีเจ้าหน้าที่คนใดถูกกล่าวหาในคดีนี้ ต่อมา ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ หัวหน้าหน่วยงานด้านความปลอดภัยสาธารณะแห่งเมือง Cardenas เจ้าหน้าที่ตำรวจสองนาย และหัวหน้าหน่วยงานตำรวจถูกกักตัวและกล่าวหาว่าได้ทำงานร่วมกับกลุ่ม Zetas ในการปล้น (robberies) การรีดไถ (acts of extortion) และการลักพาตัว (kidnappings) ครอบครัวของผู้สูญหายทั้งสี่จำหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ถูกกล่าวหาคนหนึ่งนั้นได้ ว่าได้ชมชุดครอบครัวของผู้สูญหายนั้นเมื่อคราวที่ครอบครัวของผู้สูญหายนั้นได้เดินทางมาที่เมือง Cardenas ในเดือนตุลาคม เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับญาติของตนที่สูญหายไป ญาติของผู้สูญหายได้แจ้งข้อมูลดังกล่าวต่อสำนักงานอัยการ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจถูกกล่าวหาในอาชญากรรมนี้

- กรณีการเข้าไปมีส่วนร่วมปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจของสหพันธรัฐ ตัวอย่างเช่น กรณีการสูญหายไปของบุคคลจำนวนสิบสามคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวมีเยาวชนสองคน คือ นาย Roberto Ivan Hernandez Garcia และนางสาว Yudith Yesenia Rueda Garcia อายุ ๑๗ ปีทั้งสองคน รวมอยู่ด้วย (เดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๑)

ในวันที่ ๑๑ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ ขณะที่นาย Hernandez และนางสาว Rueda ซึ่งเป็นคู่รักกัน อยู่ที่บ้านของยายของ Rueda ที่เมือง Monterrey มลรัฐ Nuevo Leon เวลาประมาณ ๒๑.๐๐ น. ชายจำนวนหนึ่งซึ่งปิดบังหน้าและมีอาวุธได้พังประตูบ้านเข้ามา ยายและป้าของนางสาว Rueda ซึ่งอยู่ที่บ้านในขณะนั้น เล่าว่าชายแปดคนในเครื่องแบบพูดขึ้นว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจสหพันธรัฐ” (Federal Police) และกล่าวว่าพวกเขากำลังหาคนที่ชื่อเล่นว่า “Pina” คนในครอบครัวได้ตอบไปว่าไม่มีคนชื่อนั้นในบ้านหลังนี้ จากนั้นชายในเครื่องแบบตำรวจได้นำผู้ถูกกักตัวคนหนึ่งที่ถูกใส่กุญแจมือเข้ามาในบ้าน และนำบุคคลนั้นเดินตรงไปยังนาย Hernandez และนางสาว Rueda ชายในเครื่องแบบคนหนึ่งได้ชี้ไปที่นาย Hernandez และถามผู้ถูกกักตัวคนนั้นว่า “ใช่คนนี้หรือไม่?” ชายผู้นั้นตอบว่า “ไม่ใช่” ต่อจากนั้น ชายคนหนึ่งในเครื่องแบบพูดกับชายอีกคนหนึ่งว่า “หากคุณต้องการก็เอาตัวพวกเขาไป” ในทันที เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังนำตัวนาย Hernandez และนางสาว Rueda ออกไปจากบ้าน ขกนาย Hernandez ในขณะที่เดินไป และจิกผมของนางสาว Rueda และนำทั้งสองคนไปขึ้นรถที่กำลังรออยู่ด้านนอก ยายและป้าของนางสาว Rueda บอกต่อว่ามีรถปิคอัพสองคันและรถยนต์คันที่สามมีเครื่องหมายตำรวจสหพันธรัฐกำลังรออยู่ด้านนอก พร้อมด้วยรถแท็กซี่และรถยนต์อีกคันหนึ่งที่ไม่มีเครื่องหมายใดๆ รถยนต์ทุกคันไม่มีแผ่นป้ายทะเบียน นอกจากนี้ ยายของนางสาว Rueda ยังเห็นผู้ถูกกักตัวคนอื่นๆ ในรถยนต์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสหพันธรัฐด้วย

ภายในหนึ่งชั่วโมงหลังจากการกักตัวโดยไม่ชอบนั้น ญาติๆ ของนาย Hernandez และนางสาว Rueda ก็ได้เดินทางไปยังสถานีตำรวจสหพันธรัฐแห่งเมือง Monterrey เพื่อสอบถามว่าบุคคลทั้งสองถูกกักตัวไว้ที่นั่นหรือไม่ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่อยู่กับบุคคลเหล่านั้นกล่าวว่า “เราไม่รู้อะไรเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกกักตัวมิได้ถูกนำมาที่นี่ ให้ไปพบเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งเทศบาล (municipal police)”

³⁹ แม้ว่าญาติของบุคคลผู้เสียหายทั้งสองจะได้แจ้งข้อมูลดังกล่าวต่อผู้สอบสวนในมลรัฐ San Luis Potosi เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๙ เจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้พยายามประสานกับพยานดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ บันทึกของอัยการก็ไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลเกี่ยวกับการสัมภาษณ์หรือการพยายามตามหาพยานดังกล่าวแต่ประการใด

(๒) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รับดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นโดยทันทีภายหลังเกิดการสูญหายของบุคคล

ตัวอย่างเช่น กรณีการสูญหายไปของนาย Nitza Paolo Alvarado Espinoza และนาย José Angel Alvarado Herrera (เดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) และกรณีการสูญหายของนาย Ivan Baruch Nunez Mendieta อายุ ๓๑ ปี (เดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๑)

เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ เวลาประมาณ ๒๐.๐๐ น. ทหารได้กักตัวนาย Nitza Paolo Alvarado Espinoza อายุ ๓๑ ปี และนาย José Angel Alvarado Herrera อายุ ๓๐ ปี ในขณะที่ทั้งสองคนกำลังขับรถยนต์ในเมือง Buenaventura มลรัฐ Chihuahua ต่อมา เวลาประมาณ ๒๒.๐๐ น. ทหารได้ใช้กำลังเข้ามาในบ้านลูกพี่ลูกน้องของนาย Nitza Paolo และนาย José Angel และนำตัวนาย Irene Rocio Alvarado Reyes อายุ ๑๘ ปี ไปกักตัวโดยมิชอบ (arbitrarily detained) ตามคำบอกเล่าของมารดาของนาย Irene Rocio⁴⁰

จากนั้น ในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ พี่สาวของนาย Nitza ได้เดินทางไปพบพนักงานสอบสวนของมลรัฐ (the state judicial police) ในเมือง Casas Grandes เพื่อสอบถามเกี่ยวกับญาติของเธอที่หายตัวไป เมื่อเดินทางมาถึง เธอสังเกตเห็นรถยนต์ของนาย José Angel ที่จอดอยู่ ณ ลานจอดรถที่ติดกับสถานี เธอจึงสอบถามพนักงานสอบสวนที่มาพบกับเธอว่าเหตุใดรถยนต์คันดังกล่าวจึงมาจอดอยู่ ณ ที่นั้น พนักงานสอบสวนกล่าวว่าตามรายงานที่ติดมากับรถยนต์คันนั้นระบุว่ากองทัพอากาศ (the Army) เป็นผู้มาจอดไว้ รายงานเดียวกันยังระบุว่ากองทัพอากาศได้กักตัวนาย Nitza Paolo และนาย José Angel ซึ่งอยู่ในรถยนต์คันดังกล่าวในขณะนั้น พี่สาวของนาย Nitza จึงสอบถามพนักงานสอบสวนว่าเขาแน่ใจหรือว่ากองทัพอากาศเป็นผู้ทำการกักตัวคนทั้งสองนั้น พนักงานสอบสวนจึงตอบว่าแน่ใจมาก เนื่องจากเขามีข้อมูลที่ระบุชื่อของญาติของเธอ

เมื่อออกจากสถานีพนักงานสอบสวน พี่สาวของ Nitza จึงตรงไปยังสำนักงานอัยการมลรัฐเมือง Casas Grandes เพื่อจะยื่นข้อร้องเรียน⁴¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อเธอได้พบกับอัยการมลรัฐ อัยการปฏิเสธที่จะลงทะเบียนคดีและบอกว่าเธอต้องไปที่สำนักงานอัยการมลรัฐในพื้นที่เทศบาลแห่ง Buenaventura แทน เมื่อเธอไปยังสถานดังกล่าวแล้ว เธอได้รับการบอกกล่าวว่าไม่มีอัยการที่จะมาพบกับเธอ

พี่ชายของ José Angel ก็ประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกันในการทำให้หน่วยงานของรัฐเชื่อมั่นที่จะทำการสอบสวนเรื่องการสูญหายของน้องชายของตน ในทำนองเดียวกับพี่สาวของ Nitza เขาได้เดินทางไปยังสำนักงานอัยการมลรัฐเพื่อยื่นข้อร้องเรียนเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน เกี่ยวกับสถานที่ที่พนักงานสอบสวนบอกเขาว่าพลเรือนสามคนถูกกักตัวอยู่กองพันทหารราบที่ ๓๕ (the 35th infantry battalion) ในเมือง Nuevo Casas Grandes มลรัฐ Chihuahua อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ได้บอกกับเขาว่าครอบครัวจะต้องรอหลายวันก่อนที่จะสามารถดำเนินการใดๆ ได้ เจ้าหน้าที่นั้นกล่าวว่า “ใจเย็นๆ” “เรารู้ว่ากองทัวกักตัวพวกเขาอยู่” จนกระทั่งสองปีล่วงมาแล้ว ยังไม่รู้ชะตากรรมของเหยื่อทั้งสามคนเลย การสอบสวนในเวลาต่อมาโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission) สรุปว่าพวกเขาสูญหายไปเพราะทหาร⁴²

ในทำนองเดียวกัน กรณีการสูญหายไปของนาย Ivan Baruch Nunez Mendieta อายุ ๓๑ ปี (เดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๑)

⁴⁰ สำนักงานอัยการมลรัฐ Chihuahua คำให้การของนาง Patricia Reyes Rueda (Acta de Denuncia) มารดาของนาย Irene Rocio Alvarado Reyes แฟ้มสอบสวน (investigation file) expediente 124/09 เมือง Buenaventura มลรัฐ Chihuahua เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙

⁴¹ จดหมายจากศูนย์สิทธิมนุษยชนของสตรี (Center for Women's Human Rights) ศูนย์สิทธิมนุษยชนแห่ง Paso del Norte และคณะกรรมการเพื่อความสมานฉันท์และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Commission for Solidarity and Defense of Human Rights) ถึง Dr. Santiago A. Canton เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง Inter-America วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๐

⁴² National Human Rights Commission, “Recommendation 043/2011”, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2011/043.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๒)



ครอบครัวของนาย Nunez กล่าวว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่เต็มใจที่จะดำเนินการโดยทันที ในขณะที่มีหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้เกี่ยวกับการสูญหายไปของนาย Nunez⁴³ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ นาย Nunez กับเพื่อนๆ ไปยังบาร์แห่งหนึ่งในเมือง Torreon มลรัฐ Coahuila นาย Nunez ได้โทรศัพท์หาภรรยาของตนเมื่อเวลาประมาณ ๐๓.๐๐ น. บอกว่ากำลังจะออกจากบาร์แล้ว

เมื่อเขาได้กลับถึงบ้านในเวลาหลายชั่วโมงต่อมา ภรรยาของนาย Nunez จึงโทรศัพท์หาเพื่อนๆ ของเขา เพื่อนคนหนึ่งกล่าวว่าเจ้าของบาร์ห้ามมิให้นาย Nunez ออกไปจากบาร์หลังจากที่เขาไปปากเสียงทะเลาะวิวาทกับบริการ

เมื่อนาย Nunez ยังมีได้กลับถึงบ้านในตอนเช้าของวันที่ ๗ สิงหาคม ญาติๆ ของนาย Nunez ได้ไปตามหาเขาที่บาร์แห่งนั้น แต่คนเฝ้าประตูซึ่งมีอาวุธไม่ยอมให้พวกเขาเข้าไปข้างใน คนเฝ้าประตูคนหนึ่งบอกแก่ญาติๆ ของนาย Nunez ว่า “หากคุณกำลังตามหาคนที่สวมชุด Santos jersey (นาย Nunez สวมเสื้อที่มีนักฟุตบอลชื่อ jersey ในคืนก่อน) เขาจะกลับไปในอีกสองหรือสามวัน” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนเฝ้าประตูนั้นรู้ว่าหมายถึงนาย Nunez และรู้ว่าเขาถูกนำตัวไปที่ใด ครอบครัวของนาย Nunez จึงสงสัยว่า นาย Nunez อาจะยังคงอยู่ในบาร์แห่งนั้น ดังนั้น ญาติคนหนึ่งในจำนวนนั้นได้ไปหาความช่วยเหลือและพบเจ้าหน้าที่ตำรวจสองนายในบริเวณทางออกไปอีกไกลพอสมควร เมื่อญาติคนนั้นได้แจ้งแก่ตำรวจว่าเกิดอะไรขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจบอกแก่เขาว่าพวกเขาได้รับมอบหมายให้ประจำอยู่ ณ ที่แห่งนั้นโดยเฉพาะ และไม่สามารถออกไปจากตำแหน่งนั้น ต่อมา ครอบครัวของนาย Nunez ก็ไปยังสถานีตำรวจแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจแจ้งครอบครัวของนาย Nunez ว่าต้องได้รับหมายค้น (a search warrant) เสียก่อน ก่อนที่จะไปยังบาร์แห่งนั้น ซึ่งต้องใช้เวลาหลายวันหรือเป็นสัปดาห์ นับแต่นั้นไม่มีใครได้พบเห็นนาย Nunez อีกเลย

ในเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๒ ญาติๆ ของนาย Nunez กล่าวแก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนว่า ตามที่ได้มีการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่ได้รับมอบหมายคดีนี้ ไม่ปรากฏว่าทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการได้เคยเข้าไปตรวจค้นบาร์แห่งดังกล่าวเลยแต่อย่างใด

นอกจากกรณีการสูญหายของบุคคลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังปรากฏหลักฐานแสดงให้เห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รีบดำเนินการค้นหาผู้สูญหายและดำเนินการสืบสวนในทันที ทำให้บุคคลจำนวนมากไม่น้อยในเมือง Nuevo Laredo มลรัฐ Tamaulipas สูญหายไปจากการกักตัวโดยมิชอบอีกด้วย⁴⁴ ข้อกล่าวอ้างที่สำนักงานอัยการสหพันธรัฐมักจะกล่าวต่อครอบครัวของผู้สูญหาย คือ สำนักงานไม่สามารถลงบันทึกคำร้องเรียนทางการได้จนกว่าบุคคลได้สูญหายไป ๗๒ ชั่วโมงแล้ว⁴⁵ สำนักงานไม่อนุญาตให้ผู้แทนองค์กรสิทธิมนุษยชนเข้าร่วมประชุมในการให้การของครอบครัวของผู้สูญหายต่ออัยการ (มิฉะนั้นจะไม่ลงบันทึกคำให้การ)⁴⁶ ในกรณีหลังนี้ เป็นกรณีเกี่ยวกับการสูญหายของผู้อพยพเข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารการเข้าเมือง (undocumented migrants)

43 ครอบครัวของนาย Ivan Baruch Nunez Mendieta ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๒ รายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลได้ถูกปกปิดไว้เพื่อความปลอดภัย สำนักงานอัยการมลรัฐ Coahuila แฟ้มสอบสวน (investigation file) (averiguacion previa) 95-2011, Mesa I, LLC. José Juan Morales.

44 โปรดดู Human Rights Watch, Mexico's disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored, อ้างแล้ว, หน้า ๓๘.

45 คำให้สัมภาษณ์ญาติๆ ของนาย José Fortino Martinez Martinez, นาย Martin Rico Garcia, นาย José Cruz Diaz Camarillo และนาย Diego Omar Guillen Martinez แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Monterrey มลรัฐ Nuevo Leon เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๒

46 คำให้การของผู้อพยพเข้าเมืองจากอเมริกากลางที่ไม่มีเอกสารการเข้าเมือง (undocumented Central American migrants) บางคนซึ่งรอดพ้นจากการกักตัวโดยชายติดอาวุธในมลรัฐ Coahuila ประกอบคำสัมภาษณ์ของนาย Javier Martinez Hernandez ทนายความของผู้อพยพเข้าเมืองที่ไม่มีเอกสารการเข้าเมืองเหล่านี้ ให้แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ Casa Migrante เมือง Saltillo มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๒ โปรดดูใน Human Rights Watch, Mexico's disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored, อ้างแล้ว, หน้า ๓๙.

ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นเหยื่อหรือเป้าหมายของการบังคับให้สูญหายเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสถานการณ์เข้าเมืองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการไม่มีแหล่งเงินทุน กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ มาตรการคุ้มครอง และการช่วยเหลือทางกฎหมายที่จัดให้แก่บุคคลเหล่านี้⁴⁷

(๓) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจกระทำการให้เกิดข้อผิดพลาดหรือทำข้อมูลเท็จอันเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน เพื่อติดตามค้นหาผู้สูญหาย

ตัวอย่างเช่น กรณีการสูญหายไปของนาย Isafas Uribe Hernandez อายุ ๓๐ ปี และนาย Juan Pablo Alvarado Oliveros อายุ ๓๐ ปี (เดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๐๙)

นาย Uribe Hernandez และนาย Alvarado Oliveros ทำงานอยู่ที่คลินิกสัตวแพทย์แห่งเดียวกัน ในเมือง Torreon มลรัฐ Coahuila ภรรยาของนาย Uribe Hernandez เล่าให้ฟังว่า⁴⁸ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๙ เวลาประมาณ ๒๒.๓๐ น. ทั้งสองคนได้เดินทางไปด้วยกันโดยรถปิกอัพของนาย Alvarado Oliveros ซึ่งมีชื่อคลินิกที่ทั้งสองคนทำงานอยู่ติดอยู่ที่ตัวรถ ทั้งสองได้หยุดรถที่บ้านของนาย Leopoldo Gerardo Villa Sifuentes เพื่อนของนาย Alvarado Oliveros เพื่อชวนเขาไปดื่มกับพวกเขาทั้งสอง แต่นาย Villa Sifuentes ต้องการอยู่กับครอบครัวในคืนนั้น⁴⁹ เวลาประมาณสี่สองครั้ง นาย Villa Sifuentes ได้ยินเสียงยิงปืนดังขึ้นนอกบ้านของเขา หลังจากเสียงยิงปืนนั้นหยุดแล้วประมาณห้าถึงสิบนาที เขากล่าวว่า “ผมยืนฟังหน้าต่าง และพบว่ามีการจําหน่ายจำนวนมากสวมหน้ากากกำลังเดินอยู่บนถนน ผมพูดว่าพวกเขาเป็นทหาร เนื่องจากพวกเขาใช้รถบรรทุกสีเขียวแบบทหาร และบรรทุกปืนที่มีขนาดใหญ่มากกว่าปืนพกติดสามเท่าเป็นจำนวนมาก เมื่อทหารที่ปิดบังใบหน้าคนหนึ่งได้เห็นผม เขาส่องไฟฉายมาที่ใบหน้าของผมและบอกให้ผมเข้าไปด้านใน”

คืนนั้น นาย Uribe Hernandez และนาย Alvarado Oliveros มีได้กลับบ้าน ครอบครัวของเขทั้งสองจึงเริ่มตามหาพวกเขาในเช้าวันรุ่งขึ้น⁵⁰ ครอบครัวของพวกเขาได้ยินเพื่อนบ้านหลายคนพูดกันว่ามีการยิงกันในบริเวณใกล้เคียงเมื่อคืนก่อน ดังนั้นพ่อตาของนาย Uribe Hernandez จึงเดินทางไปยังบริเวณที่เกิดเหตุ และได้พบรถปิกอัพของนาย Alvarado Oliveros ซึ่งมีรอยถูกกระสุนปืนยิง คราบเลือดที่ที่นั่งคนขับและที่ประตูทั้งสองข้าง เพื่อนบ้านคนหนึ่งได้บอกกับครอบครัวของเหยื่อว่า ภายหลังจากที่มีการยิงกัน เธอเห็นทหารหลายคนบนถนนนำตัวคนคนหนึ่งออกจากรถปิกอัพ ซึ่งคนนั้นไม่ขยับเขยื้อนใดๆ ในขณะนั้น และคุ้มกันคนอีกคนหนึ่งจากการยิงกัน ในการสอบสวนในเวลาต่อมาโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission) เพื่อนบ้านคนหนึ่งยืนยันว่าเห็นทหารหลายคนบนถนนในทันทีภายหลังจากการยิงกันแล้ว⁵¹

ครอบครัวของเหยื่อรายงานถึงความผิดพลาดในประการต่างๆ ในการดำเนินการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เริ่มจากเจ้าหน้าที่ไม่รีบร้อนไปยังที่เกิดเหตุ จนกระทั่งเวลาประมาณเที่ยงคืนครึ่งของวันที่ ๕ เมษายน รวมเวลาประมาณ ๑๐ ชั่วโมง ภายหลังจากที่เกิดเหตุยิงกัน ทั้งๆ ที่พวกเขาได้รับแจ้งเหตุจากเพื่อนบ้านหลายคนในขณะที่เกิดเหตุยิงกันนั้น นอกจากนี้ ในขณะที่พ่อตาของนาย Uribe Hernandez ไปถึงที่เกิดเหตุ เพื่อนบ้านหลายคนกำลังเตรียมรถปิกอัพและขึ้นไปบนรถ อีกทั้งเก็บปลอกกระสุนปืนในถนน การเข้าไปวนวายเช่นนี้ย่อมกระทบต่อความสามารถของเจ้าหน้าที่นิติวิทยาศาสตร์ (forensic investigators) ในการเก็บรวบรวมหลักฐานและจำลองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

⁴⁷ UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Mission to Mexico, Addendum, Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, A/HRC/19/58/Add.2 December 20, 2012, para. 69, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=119 (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๒)

⁴⁸ นาง Claudia Janeth Soto Rodriguez ภรรยาของนาย Isafas Uribe Hernandez และนาง Maria Esmerelda Soto พี่สาวของเธอให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๒

⁴⁹ สำนักงานอัยการมลรัฐ Coahuila คำให้การของนาย Leopoldo Gerardo Villa Sifuentes (Declaracion Testimonial de Leopoldo Gerardo Villa Sifuentes) LI-H3-AC. 007/2009 เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๙

⁵⁰ นาง Claudia Janeth Soto Rodriguez และนาง Maria Esmerelda Soto ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๒

⁵¹ National Human Rights Commission, Segunda Visitaduria General, Officio V2/49028, Expediente CNDH/2/2009/1628/Q, 15 October 2009.

บ่ายวันนั้น ครอบครัวของเหยื่อทั้งสองได้เดินทางไปสำนักงานอัยการมลรัฐเพื่อยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการหายตัวไปของบุคคลทั้งสอง⁵² แต่ได้รับการบอกกล่าวว่าเนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นการกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับทหาร จึงตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของสหพันธรัฐ (federal jurisdiction) อย่างไรก็ตาม เมื่อครอบครัวของเหยื่อทั้งสองได้เดินทางไปสำนักงานอัยการสหพันธรัฐ พวกเขาได้รับการบอกกล่าวว่า แม้ว่าพยานจะสามารถบอกหมายเลขทะเบียนของหน่วยงานทหารที่เกี่ยวข้องได้ เจ้าหน้าที่สหพันธรัฐก็ไม่อาจทำการสอบสวนได้⁵³ พนักงานอัยการสหพันธรัฐไม่ยอมทำการสอบสวนคดีดังกล่าว จนกระทั่งวันที่ ๑๔ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๙ หรือ ๙ วันภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ขึ้น⁵⁴

การสอบสวนยังเกิดอุปสรรคจากการโยนความรับผิดชอบกันไปมาระหว่างพนักงานอัยการมลรัฐและพนักงานอัยการสหพันธรัฐ กล่าวคือ พนักงานอัยการสหพันธรัฐโอนคดีกลับมายังพนักงานอัยการมลรัฐ ในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙⁵⁵ เพื่อให้เหตุผลแก่การกระทำเช่นนั้น พนักงานอัยการสหพันธรัฐโต้แย้งว่าแม้ว่าจะมีพยานให้การว่าเห็นทหารอยู่ในเหตุการณ์ด้วย แต่ก็ไม่สามารถสรุปว่าเป็นไปได้ที่กองทัพเม็กซิกัน (the Mexican Army) จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นี้ พนักงานอัยการสหพันธรัฐมิได้ให้คำอธิบายว่าเขาสรุปเช่นนั้นได้อย่างไร ซึ่งตรงกันข้ามกับหลักฐานที่แสดงข้างต้น ภายหลังการโอนการสอบสวนกันไปมาระหว่างหน่วยงานย่อยหลายแห่งภายในสำนักงานอัยการมลรัฐ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๐ สำนักงานอัยการมลรัฐได้ส่งคดีกลับไปยังสำนักงานอัยการสหพันธรัฐโดยกล่าวอ้างว่าความเป็นไปได้ที่ทหารจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าว ทำให้คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของสหพันธรัฐ

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สอบสวนยังทำหลักฐานสำคัญของคดีสูญหายไปอีกด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรมของมลรัฐ (State justice officials) เก็บปลอกกระสุนจำนวน ๓๙ ปลอกได้ในที่เกิดเหตุในวันที่ ๕ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๙ การตรวจสอบปลอกกระสุนย่อมเกี่ยวข้องต่อการพิจารณาความเกี่ยวข้องของกองทัพกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เนื่องจากกระสุนปืนบางชนิดมีใช้เฉพาะในกองทัพเท่านั้น และย่อมจะช่วยให้พิจารณาได้ว่าสมาชิกของกองทัพมีส่วนเกี่ยวข้องกับการยิงกันนั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพนักงานอัยการมลรัฐได้ส่งต่อการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการสหพันธรัฐ พนักงานอัยการมลรัฐมิได้ส่งมอบปลอกกระสุนปืนที่เก็บได้ในที่เกิดเหตุนั้นไปด้วย ยิ่งกว่านั้น แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงปลอกกระสุนปืนนั้นในแฟ้มคดีของพนักงานอัยการมลรัฐ แต่พนักงานอัยการสหพันธรัฐกลับมิได้ตระหนักว่าปลอกกระสุนปืนนั้นหายไป และเป็นครอบครัวของเหยื่อเองที่ตรวจพบว่าปลอกกระสุนปืนนั้นหายไป ภรรยาของนาย Uribe Hernandez ได้ทำคำร้องขอให้พนักงานอัยการมลรัฐส่งมอบปลอกกระสุนปืนนั้นให้แก่พนักงานอัยการสหพันธรัฐ หลังจากที่เธอได้รับแจ้งจากพนักงานอัยการสหพันธรัฐว่าไม่มีปลอกกระสุนปืนในแฟ้มคดี และไม่มีเจ้าหน้าที่ส่งมอบปลอกกระสุนมาแต่อย่างใด⁵⁶ อีกหลายเดือนต่อมา พนักงานอัยการสหพันธรัฐบอกกับครอบครัวของเหยื่อว่าปลอกกระสุนได้ถูกส่งไปยังมลรัฐอีกแห่งหนึ่งเพื่อการทดสอบพิเศษ⁵⁷ หากแต่ในเวลาต่อมาก็ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการส่งปลอกกระสุนดังกล่าวกลับมา หรือแม้กระทั่งข้อมูลเกี่ยวกับการทดสอบพิเศษที่อ้างดังกล่าวแต่อย่างใด

⁵² สำนักงานอัยการมลรัฐ Coahuila, Acta Circunstanciada LI-RD-AC-471/2009 เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๙

⁵³ นาง Claudia Janeth Soto Rodriguez และนาง Maria Esmerelda Soto ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๒

⁵⁴ สำนักงานอัยการสหพันธรัฐ AP/PGR/COAH/TORR/AGII-I/178/2009 เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila การสอบสวนเริ่มต้นขึ้น (acuerdo de inicio) เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๙

⁵⁵ สำนักงานอัยการสหพันธรัฐ Agreement on Incompetence (Acuerdo de Consulta de Incompetencia) AP/PGR/COAH/TORR/AGII-I/178/2009 เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙

⁵⁶ สำนักงานอัยการสหพันธรัฐ คำให้การของนาง Claudia Janeth Soto Rodriguez (Comparecencia voluntaria de Claudia Janeth Soto Rodriguez) เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ค.ศ. ๒๐๑๑

⁵⁷ นาง Claudia Janeth Soto Rodriguez และนาง Maria Esmerelda Soto ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๒

ในส่วนที่เกี่ยวกับคราบเลือด (bloodstains) ที่ตรวจพบในรถบรรทุกของผู้สูญหายที่เกิดเหตุ ครอบครัวก็ได้ขอให้พนักงานอัยการทำการตรวจพิสูจน์ DNA เพื่อที่จะทราบว่าคราบเลือดนั้นมาจากผู้สูญหายคนหนึ่งคนใดหรือทั้งสองคนนั้นหรือไม่ เจ้าหน้าที่นิติวิทยาศาสตร์ยืนยันว่าตรวจพบคราบเลือดห้าแห่งในรถยนต์ดังกล่าว แต่การตรวจพิสูจน์กระทำแต่เพียงว่าเลือดนั้นเป็นเลือดของมนุษย์หรือไม่ และผลการตรวจพิสูจน์ก็สรุปว่า “คราบเลือดทั้งหมดนั้นตรงกับเลือดของมนุษย์”⁵⁸ หากแต่ไม่ได้ตรวจพิสูจน์ว่าเลือดนั้นตรงกับ DNA ของญาติของผู้สูญหายหรือไม่

นอกจากนี้ ยังปรากฏหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหลักฐานอันเป็นเท็จอีกด้วย โดยพูดว่าได้ทำการสัมภาษณ์ญาติคนหนึ่งของผู้สูญหายซึ่งไม่เป็นความจริง กล่าวคือ ในแฟ้มคดีของพนักงานอัยการสหพันธรัฐ (federal prosecutor’s case file) ระบุว่าพนักงานสอบสวนของสหพันธรัฐ (federal judicial police) ได้เดินทางไปเยี่ยมที่บ้านของนาย Uribe Hernandez ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๐ และได้สัมภาษณ์นาย Sergio Uribe Royo บิดาของนาย Uribe Hernandez⁵⁹ อย่างไรก็ตาม ครอบครัวของนาย Uribe Hernandez กล่าวว่าไม่เคยมีการสัมภาษณ์ใดๆ ทั้งสิ้น เพื่อเป็นการพิสูจน์ สมาชิกในครอบครัวของนาย Uribe Hernandez อธิบายว่าในขณะที่พนักงานสอบสวนของสหพันธรัฐกล่าวอ้างว่าได้สัมภาษณ์บิดาของนาย Uribe Hernandez ที่บ้านของเขาในมลรัฐ Coahuila บิดาของนาย Uribe Hernandez อาศัยอยู่ในมลรัฐ Oaxaca ในช่วงเวลาดังกล่าว⁶⁰

(๔) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวโทษหรือกล่าวหาบุคคลผู้สูญหายไป

ครอบครัวผู้สูญหายให้ข้อมูลที่ตรงกันแทบจะทุกครอบครัวต่อองค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน ว่าการบังคับใช้กฎหมายและข้อสันนิษฐานของอัยการในคดีการสูญหายของบุคคล คือ เขื่อหรือผู้สูญหายเป็นเป้าหมายเนื่องจากเป็นพวกเดียวกันกับกลุ่มอาชญากรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะรับรองทฤษฎีนี้อย่างกว้างขวางและกล่าวต่อครอบครัวของผู้สูญหายอยู่บ่อยครั้ง ก่อนที่จะดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นเสียด้วยซ้ำ นอกจากนี้ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวมักจะถูกอัยการหยิบยกขึ้นเพื่อเป็นเหตุผลที่ไม่ดำเนินการสอบสวนการสูญหาย ภายใต้ตรรกะว่าเหยื่อที่ (ถูกกล่าวหาว่า) เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทำให้รัฐไม่มีหน้าที่ที่จะต้องทำการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมที่ได้กระทำต่อบุคคลนั้น ผลที่ตามมา ก็คือ เป็นภาระของครอบครัวของผู้สูญหายที่จะต้องพิสูจน์ว่าผู้สูญหายนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ เพื่อที่อัยการจะสามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนการสูญหายของผู้สูญหายนั้นได้⁶¹

ตัวอย่างเช่น กรณีการสูญหายของนาย Ivan Baruch Nunez Mendieta อายุ ๓๑ ปี (เดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๑) กรณีการสูญหายของนาย Hugo Marcelino Gonzalez Salazar อายุ ๒๔ ปี (เดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) และกรณีการสูญหายของนาย Oscar German Herrera Rocha กับเพื่อนร่วมทางอีกสามคน (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙)

ญาติๆ ของนาย Nunez Mendieta ได้ไปยื่นเรื่องร้องเรียนต่อพนักงานสอบสวนกรณีนาย Nunez Mendieta ถูกกักตัวไว้ที่เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ และไม่มีผู้พบเห็นนาย Nunez Mendieta อีกเลย พนักงานสอบสวนบอกกับญาติว่า “เป็นเพราะเขา (นาย Nunez Mendieta) ขายยาเสพติด ไม่ต้องหาตัวเขาหรอก” สำหรับญาติๆ นาย Nunez Mendieta แล้ว พนักงานสอบสวนให้ความเห็นเช่นนี้ก่อนที่ครอบครัวจะได้ให้ข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูญหายไปเสียอีก (นาย Nunez Mendieta ได้หายตัวไปภายหลังจากที่ไปเที่ยวที่บาร์แห่งหนึ่งกับเพื่อนที่ทำงาน) และโดยที่ยังมิได้สืบสวนการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ดังกล่าวแต่อย่างใด ความเห็นเช่นนี้ของพนักงานสอบสวนแสดงถึงอคติอย่างยิ่ง (a strong bias) ที่มีต่อครอบครัวของผู้สูญหาย และทำให้ครอบครัวของผู้สูญหายเกิดความหวาดกลัวและไม่แน่ใจในการให้ความร่วมมือกับผู้สืบสวนสอบสวน

⁵⁸ สำนักงานอัยการมลรัฐ Coahuila สำนักงานผู้เชี่ยวชาญด้านนิติวิทยาศาสตร์ประจำภูมิภาค (Regional Office of Expert Forensic Services, Laguna Region) (Coordinacion Regional de Servicios Periciales, Region Laguna) “Chemical Analysis” (“Dictamen Quimico”), Officio No. 881/2009 เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๙

⁵⁹ สำนักงานอัยการสหพันธรัฐ คำให้การของนาง Claudia Janeth Soto Rodriguez (Comparecencia voluntaria de Claudia Janeth Soto Rodriguez) เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ค.ศ. ๒๐๑๑ ตามคำให้การของนาง Soto Rodriguez เอกสารดังกล่าวหมายเลข Officio 3692/2010

⁶⁰ นาง Claudia Janeth Soto Rodriguez และนาง Maria Esmerelda Soto ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๒

⁶¹ โปรดดู Human Rights Watch, Mexico’s disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored, อ้างแล้ว, หน้า ๔๐.

ในทำนองเดียวกัน กรณีนาย Hugo Marcelino Gonzalez Salazar อายุ ๒๔ ปี ซึ่งหายตัวไปในเมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ มารดาของนาย Gonzalez เล่าว่าเมื่อตนได้ไปแจ้งเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนตั้งคำถามโดยสอบถามเธอว่าบุตรชายของเธอมียี่ห้ออะไร (any “vices”) หรือไม่⁶² เธอตอบไปว่าข้อเสียเพียงประการเดียวของ นาย Gonzalez คือการสูบบุหรี่ เจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนบอกเธอว่า “ข้อเสียประการหนึ่งนำมาซึ่งข้อเสียอีกประการหนึ่ง” และกล่าวว่าบุตรชายของเธออาจเคยเป็นผู้ติดยาเสพติด (a drug addict) อันนำมาซึ่งการสูญหายของบุตรชายของเธอ

กรณีการสูญหายไปของนาย Oscar German Herrera Rocha กับเพื่อนร่วมทางอีกสามคนระหว่างเดินทางเพื่อไปทำธุรกิจที่มลรัฐ Coahuila ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙ ก็เช่นเดียวกัน มารดาของนาย Herrera กล่าวว่าเมื่อเธอได้ไปแจ้งเรื่องการหายตัวของบุตรชายต่อผู้แทนจากสำนักงานอัยการสหพันธรัฐ ปฏิกริยาแรกของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว คือ “ไม่มีสิ่งใดเกิดขึ้นแก่คนปกติทั่วไป เฉพาะแต่คนที่มีความเกี่ยวข้องกันเท่านั้น”⁶³ มารดาของนาย Herrera กล่าวต่อ ว่าเจ้าหน้าที่สอบสวนเธอเป็นระยะเวลานานมากเกี่ยวกับหุ้นส่วนทางธุรกิจของบุตรชายตน ลักษณะของงาน และความเป็นไปได้ที่จะเกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรรม แต่ไม่ได้สอบถามเธอเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่รัฐในการสูญหายของบุคคลเหล่านั้นเลยแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่บุตรชายของเธอและชายอีกสามคนที่ร่วมเดินทางไปด้วยนั้นได้โทรศัพท์แจ้งภรรยาของเขาเหล่านั้นสั้นๆ ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นได้เรียกให้พวกเขาหยุดรถ ก่อนที่พวกเขาจะสูญหายไป ทั้งนี้ จากการสอบสวนในเวลาต่อมาของพนักงานอัยการ (จากความพยายามอันแรงกล้าของมารดาของนาย Herrera) ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นได้กักตัวบุตรชายของเธอและเพื่อนร่วมทางอีกสามคนนั้นไปโดยมิชอบ⁶⁴

(๕) กรณีมีความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมมือกับกลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งขึ้นในการทำให้บุคคลสูญหาย (เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ประโยชน์ในข้อมูลของญาติผู้เสียหาย)

มีกรณีมากกว่า ๖๐ กรณีที่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนมีหลักฐานที่แน่ชัด แสดงถึงความเป็นไปได้ของการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งขึ้น (organized crime) โดยการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ครอบครัวหรือญาติของผู้สูญหายได้ให้ไว้ และนำมาซึ่งการรีดไถหรือเรียกเอาประโยชน์ของกลุ่มอาชญากร หรือการส่งต่อข้อมูลนั้นแก่กลุ่มอาชญากร

ตัวอย่างเช่น กรณีการสูญหายไปของนาย Moises Gamez Almanza อายุ ๒๔ ปี นาย Marco Antonio Coronado Castillo อายุ ๒๔ ปี นาย Julio César Coronado Noriega อายุ ๑๘ ปี และนาย Luis Francisco Medina อายุ ๒๔ ปี (เดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) และกรณีการสูญหายไปของพนักงานบริษัทก่อสร้างจำนวน ๑๙ คน ในเมือง Pesqueria มลรัฐ Nuevo Leon (เดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๑)

เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ เวลาประมาณ ๑๒.๓๐ น. บุคคลทั้งสี่ได้ถูกลักพาตัวไปในขณะที่ขับรถยนต์เพื่อไปพบเพื่อนคนหนึ่งในเมือง San Luis Potosi⁶⁵ ครอบครัวของนาย Gamez ได้รายงานกระทั่งหนึ่งวันครึ่ง โดยปราศจากความหวังว่าผู้ลักพาตัวจะโทรมาเรียกค่าไถ่ จึงได้เข้าแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ

⁶² นาง Maria Elena Salazar Zamora มารดาของนาย Hugo Marcelino Gonzalez Salazar ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Torreon มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๒

⁶³ นาง Rosario Villaneuva Rocha มารดาของนาย Oscar German Herrera Rocha ให้สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ มลรัฐ San Diego เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๒

⁶⁴ สำนักงานอัยการมลรัฐ Coahuila คดีอาญา Causa Penal 060/2009, Criminal Trial Court (Juzgado de Primera Instancia en Materia Penal) เมือง San Pedro de las Colonias มลรัฐ Coahuila เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๒

⁶⁵ ครอบครัวของนาย Moises Gamez Almanza รวมถึงนาย Guillermo Castro (บิดา) นาง Maria del Camen Almanza Baruch (มารดา) และนาย Guillermo Almanza (พี่ชาย) พร้อมทั้งนาย Alfredo Coronado Gracia บิดาของนาย Marco Antonio Coronado Castillo ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ มลรัฐ San Luis Potosi แห่ง Mexico เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๒

เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ เวลาประมาณเที่ยงคืนครึ่ง มารดาของนาย Gamez ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนการหายตัวไปของบุตรชาย ณ สำนักงานอัยการมลรัฐ และได้ให้หมายเลขโทรศัพท์มือถือและที่อยู่ที่บ้าน⁶⁶ หลังจากเข้าแจ้งความต่อพนักงานอัยการครึ่งชั่วโมง มารดาของนาย Gamez ได้รับโทรศัพท์บนมือถือของตนเรียกให้ตนจ่ายเงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ เปโซ หากเธอต้องการพบหน้าบุตรชาย⁶⁷ ทั้งนี้ ไม่มีสมาชิกคนอื่นในครอบครัวของนาย Gamez หรือครอบครัวของผู้สูญหายอีกสามคนได้รับโทรศัพท์เรียกค่าไถ่ก่อนและหลังจากนั้นแต่อย่างใด สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของความเชื่อมโยงกันระหว่างโทรศัพท์เรียกค่าไถ่ (the ransom call) กับข้อเท็จจริงที่มารดาของนาย Gamez ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับหมายเลขโทรศัพท์มือถือต่อสำนักงานอัยการ

มารดาของนาย Gamez จึงแจ้งเรื่องโทรศัพท์เรียกค่าไถ่นั้นต่อพนักงานสอบสวน (judicial police)⁶⁸ ในขณะที่เธอกำลังแจ้งเรื่องการถูกข่มขู่ดังกล่าว เธอได้รับโทรศัพท์อีกสายหนึ่งจากผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้ลักพาตัวบุตรชายของเธอ ข่มขู่เธอสำหรับการที่เธอได้แจ้งเรื่องการเรียกค่าไถ่ต่อเจ้าหน้าที่ เธอเล่าว่าบุคคลนั้นพูดกับเธอว่า “ยายแก่ เรารู้ว่าแกไปหาพนักงานสอบสวน เราจะฆ่าลูกชายของแก เราไม่ต้องการเงินของแกอีกต่อไปแล้ว” อย่างไรก็ตาม พนักงานสอบสวนได้แนะนำมารดาของนาย Gamez อย่างแข็งขันว่าครอบครัวของเธอควรจ่ายเงินค่าไถ่ (หากแต่คำแนะนำเช่นนั้นมิได้ถูกระบุไว้ในเพิ่มรายงานการสอบสวนของเจ้าหน้าที่)

นอกจากความน่าสงสัยเกี่ยวกับช่วงเวลาและเป้าหมายของการโทรศัพท์เรียกค่าไถ่ ตลอดจนคำแนะนำที่ค่อนข้างก้าวร้าวของพนักงานสอบสวนดังกล่าวแล้ว ยังมีความผิดปกติอีกหลายประการที่ชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของความเกี่ยวข้องของพนักงานสอบสวนในการรีดไถเงินจากครอบครัวของผู้สูญหาย กล่าวคือ ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ในขณะที่ครอบครัวของนาย Gamez รอโทรศัพท์ติดตามความคืบหน้าของผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้ลักพาตัว พนักงานสอบสวนได้เดินทางมาที่บ้านของครอบครัวนาย Gamez โดยมีได้บอกกล่าว สองสามนาทีต่อมา ผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้ลักพาตัวได้โทรศัพท์มาอีกครั้งหนึ่ง บอกให้ครอบครัวของนาย Gamez จ่ายเงินค่าไถ่ หากไม่ต้องการเห็นบุตรชายของเขาถูกฆ่าตาย และเป็นอีกครั้งหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนายนั้นซึ่งได้ยื่นการสนทนาทางโทรศัพท์ดังกล่าว บอกกับมารดาของผู้สูญหายว่า “คำแนะนำของผมสำหรับคุณ ในฐานะมนุษย์คนหนึ่งมิใช่ในฐานะเจ้าหน้าที่ตำรวจ คือ การจ่ายเงินค่าไถ่ เพราะโดยส่วนใหญ่ของคดีประเภทนี้ผู้ที่ถูกลักพาตัวไปมักจะถูกฆ่าตาย”⁶⁹ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจยังยื่นกรานให้เธอ (มารดาของผู้สูญหาย) จะต้องไปส่งมอบเงินค่าไถ่แต่เพียงลำพังผู้เดียวเพื่อความปลอดภัย ทั้งๆ ที่เธอได้ขอร้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจติดตามเธอไปด้วย และเป็นอีกครั้งหนึ่งที่คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจมิได้ปรากฏอยู่ในรายงานการสูญหายของนาย Gamez นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่าเมื่อเธอ (มารดาของผู้สูญหาย) ได้ไปส่งมอบเงินค่าไถ่แล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้มีความพยายามที่จะติดตามรถยนต์ของผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้ลักพาตัวบุตรชายของเธอไป หรือแม้กระทั่งติดตามข้อมูลจากแผ่นป้ายทะเบียนก็ตาม ยิ่งกว่านั้น เมื่อมารดาของนาย Gamez บรรยายรูปพรรณสัณฐานของบุคคลที่เธอได้ส่งมอบเงินค่าไถ่ไป และเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (a sketch artist) ได้สเก็ตซ์ภาพของผู้ต้องสงสัยนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจหาได้เผยแพร่ภาพสเก็ตซ์ดังกล่าวแต่อย่างใด และยังไม่ส่งภาพสเก็ตซ์นั้นให้แก่ครอบครัวของตนอีกด้วย จนกระทั่งเวลาผ่านไปสองปีภายหลังจากการสูญหายของบุตรชาย

⁶⁶ สำนักงานอัยการมลรัฐ San Luis Potosi ไม่มีชื่อแฟ้ม (อัยการแห่งมลรัฐระบุว่า การสูญหายไปของชายสี่คน) Oficio 4849/2009 Expediente CH/PGJE/SLP/C/II/0691/2009, Maria Telesa Garcia Ahumada, Agencia del Ministerio Publico del Fuero Comun Mesa II, มลรัฐ San Luis Potosi เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙

⁶⁷ ครอบครัวต่างๆ ของนาย Moises Gamez Almanza นาย Marco Antonio Coronado Castillo และนาย Julio César Coronado Noriega ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ มลรัฐ San Luis Potosi แห่ง Mexico เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๒

⁶⁸ สำนักงานอัยการมลรัฐ San Luis Potosi ชื่อแฟ้ม: รายงานการสอบสวน (Investigation Report) (Asunto: Se rinde informe de la investigacion), Lic. Maria Telesa Garcia Ahumada, Agencia del Ministerio Publico del Fuero Comun Mesa II, Investigadora Central, Oficio 55/PME/HURACAN/2009, Expediente CH/PGJE/SLP/C/II/0691/2009 มลรัฐ San Luis Potosi เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙

⁶⁹ ครอบครัวของนาย Moises Gamez Almanza ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ มลรัฐ San Luis Potosi แห่ง Mexico เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๒



ของเธอ⁷⁰ หลังจากนั้นไม่มีบุคคลใดได้ข่าวจากผู้ลักพาตัวบุตรชายของเธออีกเลย และไม่มีบุคคลใดพบเห็นนาย Gamez และเพื่อนทั้งสามคนของเขาอีกเลย

ในทำนองที่คล้ายคลึงกัน ในอีกคดีหนึ่งซึ่งเป็นการสูญหายของแรงงานบริษัทก่อสร้างจำนวน ๑๙ คน ในเมือง Pesqueria มลรัฐ Nuevo Leon (เดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๑)

เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๑⁷¹ เพื่อนบ้านคนหนึ่งซึ่งอาศัยอยู่ถนนฝั่งตรงข้ามกับอาคารอพาร์ทเมนต์เล็กๆ อันเป็นบริเวณที่แรงงานบริษัทก่อสร้างกำลังนั่งพักอยู่ หลังจากที่พวกเขาเสร็จงานแล้ว บอกกับญาติๆ ของผู้สูญหาย⁷² ว่าก่อนที่คนงานเหล่านั้นจะถูกลักพาตัวไป เขาเห็นเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นมายังอาคารดังกล่าว หลังจากนั้น รถยนต์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กลับมาที่อาคารนั้นและนำตัวคนงานก่อสร้างทุกคนไป และคนงานก่อสร้างก็ได้ขนของมีค่าจากห้องพักไปไว้ในรถยนต์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พยานดังกล่าวยังบอกด้วยว่าเขาเห็นคนงานจำนวนมากถูกกักตัวไว้ในบริเวณด้านนอกของสถานีตำรวจแห่งเทศบาล Pesqueria ในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๑

ในตอนบ่าย คนที่ลักพาตัวไป (kidnappers) ได้ติดต่อมายังนาย Julio Rodriguez Torres หัวหน้าคนงาน (foreman) ของบริษัทก่อสร้าง ซึ่งในขณะเกิดเหตุเขาอยู่ในโรงแรมอีกแห่งหนึ่งในเมือง Pesqueria และมีได้อยู่กับพวกคนงาน คนที่ลักพาตัวไปบอกกับนาย Rodriguez ว่า หากเขาต้องการเจรจาเพื่อให้ปล่อยตัวคนงานเหล่านั้น นาย Rodriguez จะต้องไปพบกับพวกเขาตอนเช้าวันรุ่งขึ้นบนสะพานแห่งหนึ่งนอกเมือง คนงานคนหนึ่งซึ่งขับรถให้นาย Rodriguez กล่าวว่ารถยนต์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นและรถยนต์อีกคันหนึ่งไม่ติดแผ่นป้ายทะเบียนจอดรอพวกเขาอยู่ ณ ที่นั้น⁷³ เมื่อนาย Rodriguez เดินไปที่รถยนต์คันหนึ่งที่จอดรออยู่นั้น รถยนต์คันนั้นก็แล่นออกไปทันที นับแต่นั้นมา ไม่มีผู้ใดพบเห็นคนงานทั้ง ๑๙ คนนั้นอีกเลย⁷⁴

๒.๑.๒ บทวิเคราะห์เงื่อนไขหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่ออาชญากรรมร้ายแรงอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากกรณีการสูญหายตัวไปของประชาชนพลเรือนจำนวนหลายหมื่นคนในช่วงการดำเนินนโยบายทำสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาลนายเฟลิเป คาลเดรอน แสดงให้เห็นถึงปัญหาการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้กับยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกระทำที่เป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงอันเป็น “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” ในลักษณะของ “การบังคับให้บุคคลสูญหาย” (Enforced disappearance)

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงข้อพิจารณาสำคัญสองประการที่เกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรมร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายทำสงครามกับยาเสพติด ได้แก่ (๑) เงื่อนไขเกี่ยวกับการปฏิบัติการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (๒) สถานะทางกฎหมายของการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นเหตุให้บุคคลสูญหายเป็นจำนวนมาก

(๑) เงื่อนไขเกี่ยวกับการปฏิบัติการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การสูญหายของบุคคลพลเรือนจำนวนมากในกรณีต่างๆ ทั้งหลายดังที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นนั้นสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงการปฏิบัติการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ โดยแบ่งเงื่อนไขออกเป็นสองลักษณะ ได้แก่ (๑.๑) เงื่อนไขด้านผู้กระทำการ และ (๑.๒) เงื่อนไขด้านผู้ถูกกระทำหรือเป้าหมาย

⁷⁰ สำนักงานอัยการมลรัฐ San Luis Potosi ชื่อแฟ้ม: รายงานการสอบสวน (Investigation Report) (Asunto: Se rinde informe de la investigacion) วันที่ ๑๔ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙

⁷¹ ญาติๆ ของคนงานสองคนที่สูญหายไป ให้สัมภาษณ์แก่องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ณ เมือง Monterrey มลรัฐ Nuevo Leon เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๒ รายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลได้ถูกปกปิดไว้เพื่อความปลอดภัย

⁷² สำนักงานอัยการมลรัฐ Nuevo Leon คำให้การของนาย C. Evaristo III Martinez Lopez (Comparecencia de C. Evaristo III Martinez Lopez), A.C. No. 145/2011-I-5 เมืองEscobedo มลรัฐ Nuevo Leon เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๑

⁷³ คำฟ้องของญาติของผู้สูญหายคนหนึ่งได้ยื่นเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๒ ต่อสำนักงานอัยการมลรัฐ Nuevo Leon ในเมือง San Nicolas de Garza รายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลได้ถูกปกปิดไว้เพื่อความปลอดภัย

⁷⁴ หลายสัปดาห์ต่อมา ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในวันที่ ๙ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑ เจ้าหน้าที่ตำรวจเมือง Pesqueria จำนวน ๑๗ คน ถูกจับและถูกกักตัวไว้ฐานลักพาตัวคนงานและร่วมมือกับกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้ง

(๑.๑) เจื่อนไชด้านผู้กระทำการ

เจื่อนไชด้านผู้กระทำการประกอบด้วยเจื่อนไชย้อยๆ สองประการ ได้แก่ (๑.๑.๑) เจื่อนไชเกี่ยวกับผู้กระทำการ และ (๑.๑.๒) เจื่อนไชเกี่ยวกับวิธีหรือลักษณะการดำเนินการ

(๑.๑.๑) เจื่อนไชเกี่ยวกับผู้กระทำการ

ตามรายงานขององค์การเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดระยะเวลาเกือบ ๖ ปี ของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการกวาดล้างยาเสพติด ตั้งแต่ช่วงต้นปี ค.ศ. ๒๐๐๗ - ปลายปี ค.ศ. ๒๐๑๒ มีประชาชนชาวเม็กซิโกจำนวนหลายหมื่นคนที่สูญหายไป ในจำนวนคดีร้องเรียนเกี่ยวกับคนสูญหายไม่ต่ำกว่า ๒๕๐ คดี มีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑๔๙ คดีที่ปรากฏหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสูญหายของประชาชนชาวเม็กซิโก ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

การสูญหายไปของบุคคลหรือประชาชนจำนวนมากมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายทหาร หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานสอบสวนด้วย ทั้งเจ้าหน้าที่ในระดับสหพันธรัฐและเจ้าหน้าที่ในระดับมลรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเองโดยตรง ดังเช่นกรณีการกระทำของเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชนาวี (the Navy personnel) อันเป็นเหตุให้นาย José Fortino Martinez Martinez สูญหายไป (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑) หรือการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสหพันธรัฐในการปฏิบัติการอันทำให้นาย Roberto Ivan Hernandez Garcia และนางสาว Yudith Yesenia Rueda Garcia (เดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๑) หรือการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นระดับมลรัฐในการปฏิบัติการอันทำให้นาย Isarel Torres Lazarin สูญหายไป (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙) หรือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมทางอ้อมในการปฏิบัติการอันเป็นเหตุให้บุคคลอื่นสูญหาย เช่น การที่เจ้าหน้าที่ไม่รับดำเนินการใดๆ อันจำเป็นโดยทันทีภายหลังการสูญหายไปของบุคคล เช่น กรณีการสูญหายไปของนาย Nitza Paolo Alvarado (เดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) หรือกรณีการสูญหายไปของนาย Espinoza Ivan Baruch Nunez Mendieta (เดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๑) หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวโทษหรือกล่าวหาบุคคลผู้สูญหายไปเพื่อไม่ต้องติดตามหาตัวผู้สูญหายนั้น เช่น กรณีการสูญหายไปของนาย Hugo Marcelino Gonzalez Salazar (เดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) หรือกรณีการสูญหายไปของนาย Oscar German Herrera Rocha (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙)

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่มีการสูญหายไปของบุคคลเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมมือกับบุคคลภายนอก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอาชญากรรม) เพื่อผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน เช่น กรณีการสูญหายไปของนาย Moises Gamez Almanza นาย Marco Antonio Coronado Castillo นาย Julio César Coronado Noriega และนาย Luis Francisco Medina (เดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙)

การสูญหายของประชาชนชาวเม็กซิโกเหล่านี้จึงมี “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นผู้กระทำการไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และไม่ว่ากระทำร่วมกับบุคคลภายนอกอันเป็นเหตุให้บุคคลสูญหายไป ทั้งนี้ ในหลายๆ กรณีของการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติการโดยสวมเครื่องแบบของหน่วยงานของรัฐ (official uniform) หรือชุดกันกระสุน (bulletproof vests) ที่มีเครื่องหมายหรือชื่อหน่วยงานของรัฐ หรือใช้ยานพาหนะของหน่วยงานของรัฐ (official vehicles) หรือที่มีสัญลักษณ์หน่วยงานของรัฐ (vehicles marked with Navy insignia) ในการปฏิบัติการ ดังที่ปรากฏให้เห็นในกรณีการสูญหายของบุคคลต่างๆ ในหลายกรณีดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น กรณีต่างๆ เหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำที่บุคคลสูญหาย หรือในบางกรณี อย่างน้อยที่สุด การปฏิบัติการเช่นนั้นมิอาจกระทำได้โดยปราศจากการรับรู้ของเจ้าหน้าที่ระดับสูง (high-ranking officials)⁷⁵

⁷⁵ โปรดดู Human Rights Watch, Mexico's disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored, อ้างแล้ว, หน้า ๔.

(๑.๑.๒) เจื่อนไขเกี่ยวกับวิธีหรือลักษณะการดำเนินการ

การดำเนินการหรือปฏิบัติการต่างๆ อันเป็นเหตุให้บุคคลสูญหายไปโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะเป็นการกระทำที่มีลักษณะของการดำเนินการหรือวิธีดำเนินการที่คล้ายคลึงกันอย่างมาก ซึ่งพอสรุปรูปแบบ (pattern) ของการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ดังนี้

- เป็นการกระทำโดย “ใช้กำลัง” หรือ “ความรุนแรง” ต่อชีวิตร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สินของบุคคล โดยการบุกรุกและตรวจค้นบ้านของบุคคลที่เป็นเป้าหมาย และนำไปสู่การควบคุมตัวหรือลักพาตัวบุคคลที่เป็นเป้าหมายต่อไป ในที่สุด ดังเช่น กรณีการสูญหายไปของนาย José Fortino Martinez Martinez ที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชนาวิใช้กำลังพังประตูบ้านของ Martinez อีกทั้งยังใช้กำลังจับตัวนาย Martinez ไป หรือกรณีการสูญหายไปของนาย Hernandez Garcia และนางสาว Rueda Garcia ซึ่งชายจำนวนหนึ่งในชุดเครื่องแบบเจ้าหน้าที่ตำรวจสหพันธรัฐ (Federal Police) พังประตูบ้านป่าของนางสาว Rueda Garcia และจับตัวเยาวชนทั้งสองคนไป หรือกรณีการสูญหายไปของนาย Moises Gamez Almanza ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจพยายามข่มขู่หรือพูดให้ครอบครัวของนาย Gamez หวาดกลัวและนำเงินค่าไถ่ไปจ่ายให้แก่ผู้ลักพาตัวในที่สุด นอกจากนี้ ในการสูญหายของประชาชนในแทบทุกกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้กระทำการมักจะมีหรือติดอาวุธ (armed) ร่วมด้วยในการปฏิบัติการ

- เป็นการดำเนินการตาม “อำเภอใจ” (arbitrarily detained) ของผู้ปฏิบัติการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ การปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อบุคคลเป้าหมายหรือครอบครัวของเขา มิได้มีเหตุผลอ้างอิงบนพื้นฐานของกฎหมายหรือกฎระเบียบตามกฎหมายแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ ในการปฏิบัติการ ผู้ปฏิบัติการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีการชี้แจงหรืออธิบายถึงเหตุของการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย (without probable cause) หรือแสดงเอกสารหรือหมายค้น (without search warrant) ก่อนที่จะตรวจค้นบ้านหรือทรัพย์สินใดๆ ของบุคคลผู้เป็นเป้าหมายหรือครอบครัวของบุคคลนั้น หรือไม่มีหมายจับกุมบุคคลใด (without arrest order) ดังจะเห็นได้ในกรณีการสูญหายของบุคคลต่างๆ แทบทุกกรณี อีกทั้งผู้ปฏิบัติการหรือเจ้าหน้าที่มักจะกระทำการโดย “ปิดบัง” หรือ “อำพราง” ใบหน้า เพื่อไม่ให้บุคคลที่เป็นเป้าหมายของการจับหรือกักตัว ญาติ หรือครอบครัวของบุคคลนั้น รู้ถึงตัวผู้ปฏิบัติการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หรือจดจำใบหน้าของบุคคลนั้นได้

เป็นการดำเนินการที่มีลักษณะของ “การเตรียมการ” (planned) ไว้ล่วงหน้า และมี “การดำเนินการร่วมกัน” (coordinated) และเป็นขั้นเป็นตอนในระหว่างบุคคลหรือเจ้าหน้าที่หลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการ “อย่างเป็นระบบ” (systematic) ดังจะเห็นได้ว่าการดำเนินการลักพาตัวหรือกักตัวบุคคลที่เป็นเป้าหมายนั้นในแต่ละกรณีมีการดำเนินการร่วมกันอย่างเป็นระบบระหว่างผู้ปฏิบัติการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นทหารหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมลรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจสหพันธรัฐ ทั้งในขั้นตอนของการดำเนินการควบคุมตัวบุคคลผู้เป็นเป้าหมาย เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจบุกรุกเข้าไปในบ้านของบุคคลผู้เป็นเป้าหมาย ตรวจค้นทรัพย์สินในบ้านของบุคคลนั้น ข่มขู่หรือใช้กำลังควบคุมตัวบุคคลนั้นไปโดยมิชอบ ข่มขู่มิให้ครอบครัวของผู้ถูกควบคุมตัวนั้นติดตามหาตัวบุคคลนั้น และในขั้นตอนภายหลังการควบคุมตัวบุคคลโดยมิชอบนั้นแล้ว เช่น การไม่เต็มใจรับแจ้งความหรือลงบันทึกการแจ้งหรือการร้องเรียนของครอบครัวของบุคคลผู้สูญหาย การไม่เริ่มดำเนินการสอบสวนหรือพยายามถ่วงเวลาการเริ่มดำเนินการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การโยนกันไปมาในการรับหรือลงบันทึกการร้องเรียนในระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ในหลายๆ กรณียังสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการดำเนินการร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มอาชญากรรม โดยเฉพาะทหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุมหรือกักตัวบุคคลเป้าหมาย และส่งตัวไปให้กลุ่มอาชญากรรมต่อไป

(๑.๒) เจื่อนไขด้านผู้ถูกกระทำหรือเป้าหมาย

เจื่อนไขด้านผู้ถูกกระทำหรือเป้าหมายของการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของรัฐ ประกอบด้วย เจื่อนไขย่อยๆ สองประการ ได้แก่ (๑.๒.๑) เจื่อนไขเกี่ยวกับผู้ถูกกระทำ และ (๑.๒.๒) เจื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนผู้ถูกกระทำหรือเป้าหมาย



(๑.๒.๑) เจื่อนใจเกี่ยวกับผู้ถูกระทำ

จากกรณีการสูญหายของบุคคลต่างๆ ในประเทศเม็กซิโก ในช่วงระยะเวลาเกือบ ๖ ปีของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามกับยาเสพติด จะเห็นได้ว่าบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการปฏิบัติการตามนโยบายดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการควบคุมตัวไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันนำมาซึ่งการสูญหายไปของบุคคลนั้นในที่สุด ได้แก่ ปัจเจกชน (individuals) หรือประชาชนชาวเม็กซิโก ซึ่งเป็น “พลเรือน” ทั่วไป (civilians) นอกจากนี้ บุคคลที่เป็นเป้าหมายของการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังเป็น “ผู้บริสุทธิ์” ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิต การค้า หรือการเสพยาเสพติดแต่อย่างใด โดยนัยดังกล่าว บุคคลที่ถูกควบคุมตัวไปและสูญหายไปนั้นที่สุดย่อมถูกละเมิดสิทธิในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพของตน อีกทั้งในหลายๆ กรณีของการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังสะท้อนให้เห็นถึงการทำลายหรือยึดทรัพย์สินของบุคคลนั้นไปโดยมิชอบอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้นอีกชั้นหนึ่งด้วย

นอกจากตัวบุคคลที่ถูกควบคุมตัวโดยมิชอบและสูญหายไปจะเป็นผู้ถูกระทำหรือเป้าหมายโดยตรงแล้ว บุคคลอื่นๆ ในครอบครัวของบุคคลนั้นก็ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ของการดำเนินนโยบายอันทำให้บุคคลอันเป็นที่รักในครอบครัวของเขาสูญหายไปด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ผลกระทบหรือความสูญเสียของบุคคลในครอบครัวของผู้สูญหายไปนั้นมีความร้ายแรงและประกอบด้วยมิติต่างๆ ที่ละเอียดอ่อนเป็นอย่างมาก⁷⁶ ไม่ว่าจะเป็น “มิติด้านความรู้สึกหรือจิตใจ” เช่น ความเศร้าโศกเสียใจของบุคคลในครอบครัวที่ต้องสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รักของตน (serious emotional effects or depression) ความหวาดกลัวหรือความหวาดระแวงอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลที่เหลือในครอบครัว (constant fear) “มิติด้านสถาบันครอบครัว” เช่น ผลกระทบต่อความสัมพันธ์หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระหว่างสมาชิกที่เหลืออยู่ในครอบครัว ภายหลังการสูญหายไปของบุคคลผู้เป็นเป้าหมาย และ “มิติทางเศรษฐกิจ” อันได้แก่ ปัญหาการเลี้ยงชีพหรือปัญหาปากท้องของบุคคลต่างๆ ในครอบครัว เนื่องจากในหลายๆ กรณี ผู้สูญหายไปเป็นบุคคลเพียงผู้เดียวที่ประกอบอาชีพหาเลี้ยงครอบครัวซึ่งมีบุตรเป็นจำนวนมาก ตลอดจนผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์อย่างอื่นอันเกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม หรือการเข้าถึงระบบบริการต่างๆ ของหน่วยงานสาธารณะ (the system of social services) เนื่องจากการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการประกอบอาชีพของสมาชิกในครอบครัว ดังนั้น การสูญหายไปของบุคคลหนึ่งอาจนำมาซึ่งการถูกระงับสิทธิการเข้าถึงสวัสดิการสังคม (suspension of access to social benefits) เช่น บริการดูแลรักษาสุขภาพ (healthcare) หรือการดูแลเด็ก (childcare)

(๑.๒.๒) เจื่อนใจเกี่ยวกับจำนวนผู้สูญหาย

ประชาชนชาวเม็กซิโกได้สูญหายไปเป็นจำนวนมาก ตลอดระยะเวลาของการดำเนินนโยบายกวาดล้างยาเสพติดของรัฐบาล การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ก่ออาชญากรรม แล้วแต่กรณี เป็นการกระทำที่ปัจเจกชนสูญหายไปเป็นการทั่วไปอย่างแพร่หลายและในวงกว้าง ส่งผลให้ผู้สูญหายไปจากการปฏิบัติการดังกล่าวมีจำนวนสูงมากเป็นหลายหมื่นคนเลยทีเดียว กรณีจึงมิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเป็นเหตุให้บุคคลสูญหายไปเพียงหนึ่งหรือสองรายเป็นการเฉพาะกรณีแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังเป็นการดำเนินการซ้ำๆ กันในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งของประเทศ และเป็นไปอย่างต่อเนื่องภายในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน เช่น กรณีการถูกลักพาตัวหรือกักตัวโดยมิชอบของประชาชนจำนวนไม่ต่ำกว่า ๒๐ คดี ในระหว่างเดือนมิถุนายนและกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ บริเวณเขตชายแดนของมลรัฐ Coahuila มลรัฐ Nuevo Leon และมลรัฐ Tamaulipas⁷⁷ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงผลกระทบในวงกว้างและอย่างต่อเนื่องของการปฏิบัติการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นเหตุให้บุคคลจำนวนมากสูญหายไป

⁷⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า ๗ และ ๖๘.

⁷⁷ โปรดดู Human Rights Watch, Mexico's disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored, อ้างแล้ว, หน้า ๔ และ ๒๔.



(๒) สถานะทางกฎหมายของการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นเหตุให้บุคคลสูญหายเป็นจำนวนมาก

การปฏิบัติการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกวาดล้างยาเสพติดตามนโยบายทำสงครามกับยาเสพติดของนายเฟลิเป คาลเตรอน ประธานาธิบดีแห่งเม็กซิโก นำมาซึ่งการสูญหายไปของบุคคลหรือประชาชนชาวเม็กซิโกเป็นจำนวนมาก โดยเป็นการปฏิบัติการหรือการดำเนินการอย่างแพร่หลายในวงกว้างและอย่างเป็นระบบ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมา ก็คือ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นเหตุให้บุคคลสูญหายเป็นจำนวนมากมี “ลักษณะเฉพาะ” หรือ “สถานะทางกฎหมาย” อย่างไร และนำมาซึ่ง “ผลทางกฎหมาย” อย่างไร กล่าวคือ กรณีเป็นการทำให้บุคคลสูญหายเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี (disappearance) หรือเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย (enforced disappearance)

(๒.๑) ลักษณะพื้นฐานของการทำให้บุคคลสูญหายอันเป็นการกระทำเฉพาะรายและการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย

กรณีการสูญหายไปของบุคคลต่างๆ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น เป็นกรณีที่บุคคลหรือประชาชนพลเมืองทั่วไปของประเทศเม็กซิโกได้ถูกจับตัวหรือควบคุมตัวไปโดยบุคคลหนึ่งหรือหลายคน โดยปราศจากเหตุผลอันชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งในหลายๆ กรณีผู้ปฏิบัติการหรือดำเนินการมีการติดอาวุธหรือใช้กำลังในระหว่างการปฏิบัติการหรือการดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย กรณีการสูญหายไปของบุคคลต่างๆ จึงล้วนแต่เป็นกรณีที่บุคคลหนึ่งหรือหลายคนถูกควบคุมตัวหรือจับตัวไปโดย “ขัดขืน” หรือ “ฝ่าฝืน” ต่อความประสงค์ของบุคคลนั้น (against their will) กรณีจึงอาจเป็นไปทั้งการทำให้บุคคลสูญหายอันเป็นการกระทำเฉพาะรายไป และการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาลงไปให้ละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่ากรณีการสูญหายไปของบุคคลทั้งหลายในแต่ละกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึง “ลักษณะเฉพาะ” ของการดำเนินการในหลายประการดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น อันสะท้อนถึงการกระทำอันเป็น “การบังคับบุคคลให้สูญหาย” “ยิ่งกว่า” การทำให้บุคคลสูญหายในลักษณะของการกระทำเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี (isolated cases) ที่ไม่มีความเกี่ยวพันหรือเกี่ยวเนื่องกับกรณีอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างการทำให้บุคคลสูญหายอันเป็นการกระทำเฉพาะราย และการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย

(๒.๒) ลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างการทำให้บุคคลสูญหายและการบังคับบุคคลให้สูญหาย

การกระทำอันเป็น “การบังคับบุคคลให้สูญหาย” (enforced disappearance) เป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรง (a serious crime) อันเป็นการกระทำความผิดที่ต้องห้ามตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary international law) และมีรากฐานมาจากกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (international human rights law) และกฎหมายเกี่ยวกับมนุษยชาติ (humanitarian law) โดยนัยดังกล่าว การบังคับบุคคลให้สูญหายนอกจากจะเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว การก่ออาชญากรรมเช่นนั้นยังเป็นการขัดต่อกฎเกณฑ์หรือกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย ค.ศ. ๑๙๙๒ (The Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 1992)⁷⁸ และปัจจุบันได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย ค.ศ. ๒๐๐๖ (The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006) และยังมีอนุสัญญา Inter-American ว่าด้วยการบังคับบุคคลให้สูญหาย ค.ศ. ๑๙๙๔ (Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons) อีกด้วย

⁷⁸ ปฏิญญาดังกล่าวได้รับการรับรองจากที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ (the General Assembly of the United Nations) ตามมติที่ ๔๗/๑๓๓ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๒; G.A. res. 47/133, 47 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 207, U.N. Doc. A/47/49 (1992).

นอกจากนี้ การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายยังอาจมีลักษณะเป็นการก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity)⁷⁹ อันเป็นการต้องห้ามตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court) (ธรรมนูญกรุงโรมฯ) อีกด้วย หากเข้าใจเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ทั้งนี้ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศทั้งสามฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับทั้งภายในประเทศของรัฐภาคี และในระดับระหว่างประเทศด้วย

ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย ค.ศ. ๒๐๐๖ “การสูญหายโดยถูกบังคับ” (Enforced or Involuntary Disappearance) หมายถึง “การจับกุม การคุมขัง การลักพาตัว หรือการลิดรอนเสรีภาพในรูปแบบอย่างอื่น โดยเจ้าหน้าที่ หรือโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งกระทำโดยได้รับอนุญาต การสนับสนุน หรือการยอมรับของรัฐ ติดตามด้วยการปฏิเสธที่จะรับรู้การลิดรอนเสรีภาพดังกล่าว หรือด้วยการปกปิดชะตากรรมหรือที่อยู่ของผู้สูญหาย ซึ่งทำให้ผู้สูญหายอยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมาย”⁸⁰

ในขณะที่อนุสัญญา Inter-American ว่าด้วยการบังคับบุคคลให้สูญหาย ค.ศ. ๑๙๙๔ “การสูญหายโดยถูกบังคับ” (a forced disappearance) หมายถึง “การกระทำอันเป็นการลิดรอนเสรีภาพของบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนไม่ว่าโดยวิธีการใดๆ ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำโดยได้รับอนุญาต การสนับสนุน หรือการยอมรับของรัฐ ติดตามด้วยการไม่ข้อมูลหรือการปฏิเสธการรับรู้เกี่ยวกับการลิดรอนเสรีภาพเช่นนั้น หรือการปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่อยู่ของบุคคลนั้น ซึ่งขัดขวางมิให้บุคคลนั้นได้รับความช่วยเหลือตามหลักประกันเกี่ยวกับการเยียวยาและกระบวนการที่รับรองโดยกฎหมาย”⁸¹

เมื่อได้พิจารณานิยามของการบังคับบุคคลสูญหายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย ค.ศ. ๒๐๐๖ จะเห็นได้ว่าการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการกระทำโดยผู้ใช้อำนาจรัฐหรือผู้มีอำนาจรัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง ในการควบคุมตัวหรือลักพาตัวปัจเจกชนไป และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องจะปฏิเสธว่าได้ควบคุมตัวหรือลักพาตัวบุคคลที่ครอบครัวยังกำลังตามหาตัวอยู่ หรือปกปิดสถานที่อยู่หรือชะตากรรมของบุคคลที่ถูกควบคุมตัวหรือลักพาตัวมา ก่อนที่บุคคลนั้นจะหายสาบสูญไปโดยไม่มีบุคคลใดทราบถึงสถานที่อยู่หรือชะตากรรมของบุคคลนั้น หากแต่ในระหว่างนั้น ผู้ถูกควบคุมตัวหรือลักพาตัวไปอาจถูกทรมานและฆ่าตายในที่สุด เป็นผลให้ผู้ก่ออาชญากรรมเช่นนั้นไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เนื่องจากไม่ปรากฏศพของบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายนั้น (climate of impunity)

ดังนั้น กรณีการสูญหายของบุคคลจะมีลักษณะเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายตามนัยดังกล่าวจึงต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสามประการประกอบกัน ได้แก่ ผู้กระทำ ลักษณะของการกระทำ และผลของการกระทำ

⁷⁹ Rome Statute of the International Criminal Court, Article 5, par. 1 (b) and Article 7, par. 1 (i)

⁸⁰ International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance 2006, Article 2. “For the purposes of this Convention, “enforced disappearance” is considered to be the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of liberty by agents of the State or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State, followed by a refusal to acknowledge the deprivation of liberty or by concealment of the fate or whereabouts of the disappeared person, which place such a person outside the protection of the law”.

⁸¹ Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons 1994, Article 2. “For the purposes of this Convention, “forced disappearance” is considered to be the act of depriving a person or persons of his or their freedom, in whatever way, perpetrated by agents of the state or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the state, followed by an absence of information or a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the whereabouts of that person, thereby impeding his or her recourse to the applicable legal remedies and procedural guarantees.”



ประการที่หนึ่ง เจื่อนใจเกี่ยวกับผู้กระทำ

ผู้กระทำการอันเป็นการบังคับให้บุคคลสูญหายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งได้รับอนุญาต การสนับสนุนหรือการยอมรับของรัฐ (Involvement of state agents, either directly or indirectly through authorization, support, or acquiescence)

การพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

การปฏิบัติการหรือการดำเนินการอันเป็นเหตุให้บุคคลหรือประชาชนชาวเม็กซิโกจำนวนมากต้องสูญหายไปนั้น ตามกรณีต่างๆ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แทบจะทุกกรณีมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเจ้าหน้าที่ทหาร และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งตำรวจท้องถิ่นและตำรวจสหพันธรัฐ ในหลายๆ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องโดยตรงโดยเป็นผู้กระทำการเสียเองอันเป็นเหตุให้บุคคลต้องสูญหาย ดังเช่นกรณีการสูญหายไปของนาย José Fortino Martinez Martinez (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑) หรือกรณีการสูญหายไปของนาย Jesus Victor Liano Munoz และนาย René Azael Jasso Maldonado (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑) ซึ่งการสูญหายของบุคคลทั้งสองนั้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติการหรือการกระทำโดยตรงของเจ้าหน้าที่หน่วยราชานาวี (ทหารเรือ) ในขณะที่หลายๆ กรณี ปรากฏข้อเท็จจริงและหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำการอันเป็นเหตุให้บุคคลต้องสูญหายไป อันเป็นกรณีการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกลุ่มอาชญากรรมหรือผู้ทำการลักพาตัว (kidnappers) ดังเช่นกรณีการสูญหายไปของนาย Moises Gamez Almanza นาย Marco Antonio Coronado Castillo นาย Julio César Coronado Noriega และนาย Luis Francisco Medina (เดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) และกรณีการสูญหายไปของคณานบริษัทก่อสร้างจำนวน ๑๙ คน ในเมือง Pesqueria มลรัฐ Nuevo Leon (เดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๑) ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการลักพาตัวบุคคลต่างๆ ดังกล่าวไป และไม่มีบุคคลใดทราบชะตากรรมของบุคคลเหล่านั้นหรือพบเห็นบุคคลเหล่านั้นอีกเลย หลังจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

ประการที่สอง เจื่อนใจเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำ

การกระทำการอันมีลักษณะเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย ประกอบด้วยกระทำการในสองขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่หนึ่ง การควบคุมตัวบุคคลที่จะบังคับให้สูญหาย

การบังคับบุคคลให้สูญหายจะกระทำโดยวิธีการจับกุม คุมขัง ลักพาตัว หรือการกระทำในรูปแบบอื่นใด ที่เป็นการลิดรอนเสรีภาพของบุคคล กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการกระทำที่ลิดรอนเสรีภาพและขัดต่อความประสงค์ของบุคคลผู้ถูกระทำการ (Deprivation of liberty against the will of the person concerned)

ขั้นตอนที่สอง การปฏิเสธการกระทำหรือปิดบังสถานที่ใช้กักกันตัวบุคคลที่จะบังคับให้สูญหาย (Refusal to disclose the fate and whereabouts of the person concerned)

เมื่อได้จับกุม หรือควบคุมตัว หรือลักพาตัวบุคคลที่จะบังคับให้สูญหายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคล ที่ดำเนินการเช่นนั้นจะปฏิเสธไม่รับรู้การกระทำการอันเป็นการลิดรอนเสรีภาพของบุคคล หรือปกปิดชะตากรรมหรือสถานที่อยู่ของบุคคลผู้สูญหายนั้น

การพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกลุ่มอาชญากรรมมักจะเป็นไปในรูปแบบหรือวิธีดำเนินการ ที่คล้ายคลึงกันหลายๆ กรณี กล่าวคือ เป็นการใช้กำลัง บุกรุกเข้าไปในเคหสถานของปัจเจกชน หลายกรณีกระทำในยามวิกาล เพื่อจับกุม ควบคุมตัว หรือลักพาตัวบุคคลผู้เป็นเป้าหมายไปจากเคหสถาน โดยในการดำเนินการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกลุ่มอาชญากรรม แล้วแต่กรณี มักจะปิดบังใบหน้าของตน ใช้กำลังในการดำเนินการ มีอาวุธครบมือในขณะปฏิบัติการ และไม่มีการชี้แจง

เหตุผลหรือหมายตรวจหรือหมายค้นใดๆ การปฏิบัติการในทุกกรณีจะจบลงที่การควบคุมตัวหรือลักพาตัวบุคคลผู้เป็นเป้าหมายไปตามอำเภอใจ นอกจากนี้ ภายหลังการควบคุมตัวหรือลักพาตัวบุคคลผู้เป็นเป้าหมายไปแล้ว เมื่อครอบครัวหรือญาติของบุคคลนั้นติดตามไปยังหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องและสอบถามถึงเหตุผลที่กระทำเช่นนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะปฏิเสธว่าได้คุมขังหรือกักตัวบุคคลที่ครอบครัวของบุคคลนั้นกำลังตามหาอยู่ หรือปฏิเสธว่าไม่รู้เห็นเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ให้ข้อมูลคลุมเครือว่าได้ปล่อยตัวบุคคลนั้นไปแล้ว หรือไม่พยายามลงบันทึกแจ้งเรื่องร้องเรียนการที่บุคคลสูญหายหรือไม่ดำเนินการสอบสวนตามความจำเป็นโดยทันที หรือปกปิดหรือปิดบังซ่อนเร้นสถานที่ที่ใช้กักขังหรือคุมขังบุคคลที่ถูกควบคุมตัวหรือลักพาตัวไปนั้น และภายหลังจากนั้น ก็ไม่มีบุคคลใดทราบชะตากรรมหรือพบเห็นบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวหรือลักพาตัวไปนั้นอีกเลย ดังเช่นกรณีการสูญหายไปของนาย Roberto Ivan Hernandez Garcia และนางสาว Yudith Yesenia Rueda Garcia (เดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๑) กรณีการสูญหายไปของนาย Nitza Paolo Alvarado Espinoza และนาย José Angel Alvarado Herrera (เดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) และกรณีการสูญหายของนาย Ivan Baruch Nunez Mendieta (เดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๑)

ประการที่สาม เงื่อนไขเกี่ยวกับผลของการกระทำ

การกระทำอันมีลักษณะเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย มีเป้าหมายเพื่อทำให้บุคคลผู้ถูกบังคับให้สูญหายนั้นอยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมาย

การพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่รับแจ้งความหรือพนักงานสอบสวนไม่รับเรื่องร้องเรียน หรือปฏิเสธที่จะลงบันทึกเรื่องร้องเรียน โดยกล่าวอ้างต่อครอบครัวของผู้สูญหายว่าครอบครัวยังแจ้งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมิได้ เนื่องจากต้องรอให้บุคคลนั้นสูญหายไปเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า ๗๒ ชั่วโมง ดังตัวอย่างเช่นกรณีการสูญหายไปของนาย Ivan Baruch Nunez Mendieta (เดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๑) หรือการปฏิเสธที่จะทำการติดตามค้นหาหรือสอบสวนผู้ถูกควบคุมตัวไปตามที่ครอบครัวของผู้สูญหายขอความช่วยเหลือ ดังตัวอย่างเช่นกรณีการสูญหายไปของนาย Ivan Baruch Nunez Mendieta (เดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๑) ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวอ้างว่าได้รับมอบหมายให้ประจำอยู่ ณ จุดตรวจแห่งนั้นเป็นการเฉพาะและไม่สามารถออกไปจากจุดตรวจนั้นได้ หรือกรณีการสูญหายไปของนาย José Angel Alvarado Herrera (เดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจทราบว่านาย José Angel ถูกกองทัพควบคุมตัวอยู่แต่ก็ไม่ดำเนินการใดๆ หรือกล่าวอ้างว่าไม่มีอำนาจลงบันทึกเรื่องร้องเรียนนั้น เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่อีกหน่วยงานหนึ่ง ดังตัวอย่างเช่นกรณีการสูญหายไปของนาย Nitza Paolo Alvarado Espinoza (เดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) ซึ่งพนักงานอัยการปฏิเสธที่จะลงบันทึกคำร้องของพี่สาวนาย Nitza และบอกว่าเธอต้องไปที่สำนักงานอัยการมณฑลอีกแห่งหนึ่ง หากแต่เมื่อเธอไปยังสถานที่ดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีพนักงานอัยการที่จะรับเรื่องร้องเรียน และกรณีการสูญหายไปของนาย Roberto Ivan Hernandez Garcia และนางสาว Yudith Yesenia Rueda Garcia หรือกล่าวอ้างว่าบุคคลนั้นต้องมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรรมจึงถูกกลุ่มอาชญากรรมจับหรือลักพาตัวไป ดังตัวอย่างเช่นกรณีการสูญหายไปของนาย Hugo Marcelino Gonzalez Salazar (เดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) และกรณีการสูญหายไปของนาย Oscar German Herrera Rocha กับเพื่อนร่วมทางอีกสามคน (เดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙) การกระทำหรือการกล่าวอ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีต่างๆ เหล่านี้ย่อมทำให้กระบวนการในการค้นหาหรือสอบสวนบุคคลต่างๆ ที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสูญหายไปของบุคคลที่เป็นเหื่อนั้นย่อมไม่อาจจะเริ่มดำเนินการได้

นอกจากนี้ แม้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผู้สูญหายก็ตาม ก็ยังปรากฏข้อเท็จจริงหรือหลักฐานว่า ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้หลักฐานสำคัญเกี่ยวกับการติดตามผู้สูญหายหรือทำให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้น ดังตัวอย่างเช่นกรณีการสูญหายไปของนาย Isafas Uribe Hernandez และนาย Juan Pablo Alvarado Oliveros ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่รับเดินทางไปยังสถานที่เกิดเหตุและทำให้หลักฐานสำคัญถูกทำลายหรือเคลื่อนย้ายไป



ไม่ทำการตรวจสอบทางนิติวิทยาศาสตร์ (forensic science analysis) เกี่ยวกับเลือดและเอกลักษณ์ของบุคคล (DNA) ที่ตรวจพบเพื่อเปรียบเทียบกับเอกลักษณ์ของบุคคล (DNA) ของบุคคลในครอบครัวของผู้สูญหาย และทำให้ปลอกกระสุนซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญแห่งคดีสูญหายไป ยิ่งกว่านั้น ยังปรากฏหลักฐานถึงขนาดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหลักฐานอันเป็นเท็จขึ้นมาเองด้วย โดยการกล่าวเท็จว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้สัมภาษณ์ญาติคนหนึ่งของผู้สูญหาย และทำบันทึกการสัมภาษณ์เป็นเท็จ เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีญาติของผู้สูญหายได้ให้สัมภาษณ์แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเลยแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆ ของการสูญหายของประชาชนชาวเม็กซิโกจำนวนมากมายังที่ได้กล่าวข้างต้น ประกอบกับเงื่อนไขของกรณีการสูญหายของบุคคลที่จะมีลักษณะเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายตามนัยแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย ค.ศ. ๒๐๐๖ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงกล่าวได้ว่ากรณีการสูญหายของประชาชนชาวเม็กซิโกจำนวนมากเหล่านั้นเป็นกรณีของ “การบังคับบุคคลให้สูญหาย” อย่างแท้จริง และ “มิใช่” เป็นเพียงการทำให้บุคคลสูญหายเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณีอันเป็นเพียงการกระทำความผิดอาญาทั่วไปแต่อย่างใด เนื่องจากกรณีการสูญหายของบุคคลต่างๆ เหล่านั้นเข้าเงื่อนไขทั้งสามประการของการกระทำอันมีลักษณะเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำ ลักษณะของการกระทำ และผลของการกระทำ กรณีจึงเป็นการก่อ “อาชญากรรมร้ายแรง” และเป็นการกระทำอันเป็น “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” ซึ่งต้องห้ามโดยเด็ดขาดตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ

อนึ่ง หากการทำให้บุคคลสูญหายเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี “Disappearance” ก็ต้องเป็นการจับตัวหรือการกระทำที่ลิดรอนเสรีภาพอันขัดต่อความประสงค์ของบุคคลผู้เป็นเป้าหมาย และต้องมีการปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับชะตากรรมหรือสถานที่อยู่ของบุคคลนั้นด้วยเช่นกัน ในทำนองเดียวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างประการสำคัญ คือ การทำให้บุคคลสูญหายเป็นการเฉพาะรายเป็นการกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องแต่ประการใด ในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนั้นเองหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำนั้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแล้ว การกระทำนั้นย่อมมีลักษณะเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย กล่าวอีกนัยหนึ่งการสูญหายของบุคคลในกรณีทั่วไปย่อมประกอบด้วยเงื่อนไขเพียงสองประการจากเงื่อนไขทั้งหมดสามประการดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น

ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาบริบทและผลกระทบของการปฏิบัติการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ในองค์กรรวม” ดังที่ได้ยกตัวอย่างให้เห็นข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนโยบายทำสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาลนายเฟลิเป คาลเดรอน และนำมาซึ่งการสูญหายของประชาชนชาวเม็กซิโกเป็นจำนวนมากเหล่านั้นในกรณีต่างๆ นั้น “มิใช่” เพียงการบังคับบุคคลให้สูญหายเท่านั้น “หากแต่” ยังมี “ลักษณะพิเศษ” ที่ “ยกระดับ” การบังคับบุคคลให้สูญหายที่เกิดขึ้นนั้นให้มีลักษณะเป็นการก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity) ซึ่งเป็นการก่อ “อาชญากรรมที่ร้ายแรง” และ “ต้องห้ามโดยเด็ดขาด” ตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court) (ธรรมนูญกรุงโรมฯ) อีกด้วย เนื่องจากเข้าเงื่อนไขทั้งสามประการของการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามนัยแห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ⁸² กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง เป็นการโจมตี (Attack) หรือการใช้กำลังหรืออาวุธในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมในการกระทำ อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐหรือองค์กรของรัฐ

ประการที่สอง เป็นการโจมตีซึ่งมีพลเรือนเป็นเป้าหมาย

ประการที่สาม การโจมตีนั้นได้กระทำอย่างแพร่หลายในวงกว้าง กระทำอย่างต่อเนื่อง และกระทำอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

⁸² Article 7 (1), Rome Statute of the International Criminal Court

๒.๒

หน้าที่ของรัฐบาลในการจัดการและแก้ไขปัญหาการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ปัญหาการบังคับบุคคลให้สูญหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนชาวเม็กซิโกผู้บริสุทธิ์ในกรณีต่างๆ อย่างต่อเนื่อง นำมาซึ่งสภาพการณ์แห่งความรุนแรง (violence) การไร้กฎหมายบังคับ (lawlessness) ตลอดจนบรรยากาศแห่งความหวาดกลัว (fear) และความรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ตลอดจนระยะเวลาหกลปีของการบริหารประเทศของประธานาธิบดีเฟลิเป คาลเดรอน จนกระทั่งในที่สุด ความกดดัน ความไม่เป็นธรรม และผลกระทบต่างๆ ผลักดันให้เกิดกระแสการต่อต้านและเรียกร้องอย่างกว้างขวางของประชาชนชาวเม็กซิโกที่ได้รับผลกระทบ (เนื่องจากบุคคลในครอบครัวของตนได้สูญหายไปโดยมิชอบ และไม่ทราบชะตากรรมหรือไม่ทราบสถานที่อยู่ของบุคคลนั้นแต่อย่างใด) และกระแสเรียกร้องจากองค์กรต่างๆ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะองค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ที่ต้องการให้รัฐบาลทำความจริงให้ปรากฏ และเยียวยาความเสียหายที่ประชาชนชาวเม็กซิโกผู้บริสุทธิ์จำนวนมาก (wave of disappearances) ได้รับจากการดำเนินนโยบายทำสงครามกับยาเสพติดที่ใช้ความรุนแรงของรัฐบาลของนายเฟลิเป คาลเดรอน หากแม้ตลอดระยะเวลาของการบริหารประเทศ นายเฟลิเป คาลเดรอน ปฏิเสธมาโดยตลอดว่ากองทัพและหน่วยงานความมั่นคง (security forces) ไม่เคยกระทำการใดๆ อันเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuses) แม้จะมีหลักฐานต่างๆ ที่แสดงให้เห็นในทางตรงกันข้าม แต่ในที่สุด ในช่วงท้ายของการดำรงตำแหน่ง นายเฟลิเป คาลเดรอน ก็ยอมรับว่ามีกรกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน (human rights violations) เกิดขึ้น และแม้จะดูเหมือนว่าเขาพยายามจะดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจที่มิชอบดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการดำเนินการในวงจำกัดเท่านั้น และที่สำคัญ เขาล้มเหลวที่จะปฏิบัติหน้าที่ประการพื้นฐานของตนอย่างครบถ้วน ในอันที่จะทำให้การกระทำอันมิชอบโดยทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับการสอบสวน และนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

การจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังจึงตกเป็นภาระหน้าที่อันหนักหน่วงของนายเอนริเก เปน่า นิเอโต (Enrique Peña Nieto) ประธานาธิบดีในสมัยต่อมาของประเทศเม็กซิโก นับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ ภายหลังการพ้นจากตำแหน่งของนายเฟลิเป คาลเดรอน

หน้าที่ของรัฐบาลเม็กซิโกในการจัดการกับปัญหาการสูญเสียและผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้ความรุนแรงตามนโยบายการทำสงครามปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลนายเฟลิเป คาลเดรอน และนำมาซึ่งปัญหาการบังคับประชาชนชาวเม็กซิโกผู้บริสุทธิ์ให้สูญหายเป็นจำนวนมากดังกล่าวนั้น ประกอบด้วยการจัดการในด้านต่างๆ ที่มีติภายในประเทศ และมีติระหว่างประเทศ ดังนั้น การจัดการและแก้ไขปัญหาการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงประกอบด้วยการดำเนินการในสองลักษณะ ได้แก่ ๒.๒.๑ การแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และ ๒.๒.๒ การปฏิบัติตามข้อผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๒.๒.๑ การแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

หากปรากฏว่า ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น โดยการจัดตั้ง “หน่วยงานอัยการพิเศษเพื่อดูแลเหยื่ออาชญากรรม” (The Special Prosecutor’s Office for Attention to Victims of Crimes - PROVICTIMA) ขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ แก่ครอบครัวของผู้สูญหายเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม ครอบครัวของผู้สูญหายจำนวนมากไม่ทราบถึงการมีอยู่และภารกิจของหน่วยงานดังกล่าว จึงมิได้ประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานนั้น ในขณะที่ครอบครัวของผู้สูญหายบางรายที่ได้เข้าขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานดังกล่าว ก็ให้ข้อมูล (ต่อองค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน) ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามภารกิจของหน่วยงาน นอกจากนี้ ครอบครัวของผู้สูญหายหลายรายกล่าวว่าหน่วยงานดังกล่าวกดดันให้ญาติหรือครอบครัวของผู้สูญหายยอมรับว่าผู้สูญหายนั้นเสียชีวิตแล้ว ทั้งๆ ที่ไม่มีหลักฐานอันแน่ชัดที่จะสรุปเช่นนั้นได้ อันเป็นการเพิ่มความทุกข์ใจให้แก่ญาติและครอบครัวของผู้สูญหาย



ในด้านของภาคเอกชน ปัญหาการใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใส่ใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนในการสอบสวนและติดตามผู้สูญหายตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาจะทำให้ประชาชนชาวเม็กซิโกเกิดความไม่ไว้วางใจ (distrust) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ วงจรอุบาทว์ (vicious cycle) และกระบวนการของรัฐที่ล้มเหลว (dysfunction) แต่อย่างไรก็ตาม ความคิดริเริ่มและความพยายามของกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อผู้สูญหายที่เป็นคนรากหญ้า (a grassroots victims' movement) ในมลรัฐ Neuva Leon ซึ่งเป็นหนึ่งในมลรัฐที่มีประชาชนสูญหายไปมากที่สุดของประเทศเม็กซิโก ร่วมกับกลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชนในพื้นที่ (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos - CADHAC (Citizens in Support of Human Rights)) และครอบครัวของผู้สูญหายในการกดดันภาครัฐให้ต้องดำเนินการสอบสวนปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ประกอบกับความจริงจังและความจริงจังมากขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการสอบสวนและติดตามหาตัวผู้สูญหาย นำมาซึ่งการร่วมมือกันอีกครั้งหนึ่งระหว่างครอบครัวของผู้สูญหาย กลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงร่วมกันอย่างต่อเนื่อง อันเป็นมิติใหม่ (a new approach) ของการดำเนินการร่วมกันโดยการประชุมทำงานสามฝ่าย (working meetings) ทำให้ประชาชนชาวเม็กซิโก โดยเฉพาะครอบครัวของผู้สูญหายทั้งหลาย ค่อยๆ ให้ความไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐยิ่งขึ้น⁸³ และส่งผลให้การดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁸⁴ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้เรียนรู้เทคนิคและทักษะในการสอบสวนการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายไปด้วยในตัว ซึ่งเป็นการก่ออาชญากรรมที่มีเงื่อนไขการดำเนินการเป็นการเฉพาะและแตกต่างไปจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป

แม้ว่าจะมีการดำเนินการมาตรการต่างๆ เพื่อจัดการและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ ก็ตาม แต่มาตรการที่สำคัญและเห็นเด่นชัดที่สุดเพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายที่รัฐบาลแห่งประเทศเม็กซิโกได้ดำเนินการภายในประเทศของตนเป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยมาตรการสำคัญสองลักษณะด้วยกัน ได้แก่ (๑) การปฏิรูปในเชิงสถาบัน (Institutional Reforms) ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย และ (๒) การดำเนินการให้มีการจัดทำฐานข้อมูล (Database) เกี่ยวกับบุคคลที่สูญหายและศพที่ยังไม่สามารถระบุตัวได้

(๑) การปฏิรูปในเชิงสถาบัน (Institutional Reforms) ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย

นอกจากการจัดทำคู่มือการสอบสวนคดีเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย (a prosecutor's manual) ซึ่งเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดขั้นตอนดำเนินการพื้นฐานอย่างเป็นระบบที่จะต้องกระทำในการสอบสวนเพื่อติดตามค้นหาผู้สูญหายและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ อันแสดงถึงความตั้งใจอันแน่วแน่ของพนักงานอัยการมลรัฐ Neuva Leon แล้ว มาตรการจัดการและแก้ไขปัญหายภายในประเทศที่สำคัญ ก็คือ การปฏิรูปในเชิงสถาบันเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย ซึ่งเกิดจากข้อเสนอของพนักงานอัยการมลรัฐ Neuva Leon (the Neuva Leon Attorney General's Office) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการสอบสวนคดีเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การปฏิรูป

⁸³ โปรดดู Human Rights Watch, Mexico's disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored, อ้างแล้ว, หน้า ๘ และ ๙๒.

การดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยการประชุมร่วมกันทั้งสามฝ่ายในมลรัฐ Neuva Leon อันได้แก่ ครอบครัวของผู้สูญหาย องค์กรพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ) ดังกล่าว ได้กลายเป็น “ต้นแบบ” หรือ “พิมพ์เขียว” (blueprint) ให้แก่มลรัฐอื่นๆ ในการดำเนินการร่วมกันเพื่อกดดันภาครัฐให้ทำการสอบสวนและติดตามหาตัวผู้สูญหาย

⁸⁴ มีผู้ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นเหตุให้บุคคลสูญหายไปเป็นจำนวนมากกว่า ๕๐ ราย ใน ๗ กรณีของการสูญหายของชาวเม็กซิโกในมลรัฐ Neuva Leon และในกรณีอื่นๆ แม้จะยังไม่มีการกล่าวหา แต่การสอบสวนข้อเท็จจริงก็มีความคืบหน้าไปมากและได้พยานหลักฐานต่างๆ ที่มีน้ำหนัก เช่น การเรียกให้ผู้ต้องสงสัยมาให้อัยการ การติดตามหาพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ การกดดันผู้ประกอบการโทรคมนาคมให้ส่งมอบบันทึกการสนทนาทางโทรศัพท์มือถือ (cell phone records) ของผู้สูญหาย ทั้งนี้ การดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวไม่เคยเกิดขึ้นเลยในระหว่างช่วงเวลาที่เกิดปัญหาการทำให้ชาวเม็กซิโกผู้บริสุทธิ์ต้องสูญหายไปอย่างแพร่หลายและเป็นจำนวนมาก

เชิงสถาบันที่สำคัญๆ ประกอบด้วยการปฏิรูปในสองประการ ได้แก่ (๑.๑) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญาเพื่อรองรับการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายและ (๑.๒) การกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนเพื่อรับผิดชอบคดีประเภทนี้เป็นการเฉพาะ

(๑.๑) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญาเพื่อรองรับการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย

มาตรการทางกฎหมายประการสำคัญประการหนึ่งเพื่อจัดการและแก้ไขปัญหเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญาของมลรัฐให้ครอบคลุมถึงการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายด้วย ซึ่งแต่เดิมการกระทำดังกล่าวไม่เป็นอาชญากรรมในประมวลกฎหมายอาญาในหลายๆ มลรัฐของประเทศเม็กซิโก ทั้งนี้ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญาเพื่อรองรับการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศเม็กซิโกเป็นผลมาจากพันธกรณีในอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลมิให้ถูกบังคับให้สูญหายที่ประเทศเม็กซิโกเข้าเป็นภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย ค.ศ. ๒๐๐๖ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาแห่งรัฐภาคี⁸⁵ และในทำนองเดียวกัน อนุสัญญา Inter-American ว่าด้วยการบังคับบุคคลให้สูญหาย ค.ศ. ๑๙๙๔ (Inter-American Covention on Forced Disappearance of Persons) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดตามกฎหมายภายในรัฐภาคี และกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความรุนแรงอย่างยิ่งของการกระทำเช่นนั้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าความผิดดังกล่าวยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องและตลอดไปตราบเท่าที่ชะตากรรมหรือสถานที่อยู่ของเหยื่อ (ผู้ถูกบังคับให้สูญหาย) ยังไม่สามารถระบุได้⁸⁶

โดยนัยดังกล่าว รัฐบาลแห่งเม็กซิโกจึงมีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดให้การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดตามกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งกฎหมายระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐยังมีปัญหาความไม่ตรงกันของนิยามของการบังคับบุคคลให้สูญหายอันเป็นการจำกัดการป้องกัน การสอบสวน และการดำเนินคดีความผิดดังกล่าวอีกด้วย

ตามประมวลกฎหมายอาญาสหพันธรัฐ (Mexico's federal criminal code) “ไม่ว่าจะมีส่วนร่วมในการควบคุมตัวบุคคลหนึ่งหรือหลายคนโดยชอบด้วยกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งช่วยดำเนินการควบคุมตัวอย่างลับๆ หรือจงใจปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว กระทำความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหาย”⁸⁷ บทบัญญัตินี้กำหนดความรับผิดทางอาญาเพื่อการบังคับบุคคลให้สูญหายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะแต่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมในหรือรับรู้การควบคุมตัวเช่นนั้นเท่านั้น บทบัญญัตินี้ได้กำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ในกรณีที่มีการบังคับบุคคลให้สูญหายกระทำโดยกลุ่มบุคคลหรือบุคคลหลายคนโดยกระทำในนามหรือโดยได้รับการสนับสนุนโดยตรงหรือทางอ้อม การยินยอมหรือการยอมรับของรัฐ⁸⁸ ผลที่ตามมา ก็คือ เมื่อดำเนินการตามนิยามแห่งสหพันธรัฐเม็กซิโก พนักงานอัยการสามารถกล่าวอ้างว่าไม่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนหรือดำเนินคดีเกี่ยวกับกรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายที่เป็นไปได้ตามนิยามแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น นับแต่เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใหม่ของประเทศเม็กซิโก นายเปนา นิเอโต จึงให้ปฏิญาณอย่างต่อเนื่องว่าจะทำให้นิยามของการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายตามกฎหมายสหพันธรัฐเม็กซิโกเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ

⁸⁵ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 4.

⁸⁶ Inter-American Covention on Forced Disappearance of Persons, Article III.

⁸⁷ Codigo Penal Federal (Federal Criminal Code), Diario Oficial de la Federacion, 1931, as amended January 25, 2013,

<http://www.diputados.gob.mx>

⁸⁸ ข้อบกพร่องประการนี้ระบุโดยคณะทำงานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการบังคับบุคคลให้สูญหาย (UN Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances) โปรดดู UN Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances, Mission to Mexico, Addendum, Report of the Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances, A/HRC/19/58/Add.2, December 20, 2011.



ในระดับมลรัฐ การขาดบทบัญญัติหรือการกำหนดบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมย่อมเป็นการตัดอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพต่อบุคคลที่กระทำความผิด ระบุชะตากรรมของเหยื่อ (ผู้สูญหาย) และกำหนดมาตรการยับยั้งการกระทำความผิดเช่นนั้น มลรัฐจำนวน ๑๗ แห่งในจำนวนทั้งหมด ๓๒ แห่ง มิได้กำหนดให้การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐ ในขณะที่อีก ๒๕ มลรัฐที่เหลือ แม้มลรัฐเหล่านี้จะได้กำหนดให้การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดอาญาในกฎหมายภายในของมลรัฐ แต่นิยามของการกระทำความผิดดังกล่าวที่กำหนดไว้ก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก หรือไม่ก็ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ตัวอย่างเช่น กฎหมายของมลรัฐจำนวนไม่น้อยที่เกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายมิได้กำหนดว่าบทบัญญัติเรื่องอายุความ (a statute of limitations) จะใช้บังคับกับการก่ออาชญากรรมดังกล่าวอย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องตลอดไป ตราบเท่าที่ชะตากรรมของเหยื่อ (ผู้สูญหาย) ยังไม่เป็นที่ทราบ การเริ่มต้นอายุความย่อมมีอาชญากรรมทำได้จนกว่าชะตากรรมของบุคคลนั้นเป็นที่ทราบแล้วและเมื่อเริ่มต้นอายุความตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ระยะเวลาแห่งอายุความจะต้องได้สัดส่วนกับความรุนแรงอย่างยิ่งของการกระทำความผิดเช่นนั้น⁸⁹

ผลของการดำเนินการของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๒ สภากองเกรสแห่งมลรัฐ Neuva Leon ได้มีมติรับรองการปฏิรูปกฎหมายและให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดให้การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาแห่งมลรัฐ⁹⁰ และบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในประมวลกฎหมายอาญา⁹¹ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาที่ได้รับการรับรองนั้นเป็นการแก้ไขปัญหาคความไม่ถูกต้องและสิ่งที่ขาดตกบกพร่องไปในร่างกฎหมายฉบับก่อนหน้าซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อผูกพันของประเทศเม็กซิโกภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น ร่างกฎหมายเดิมไม่อนุญาตให้ลงโทษหน่วยงานของรัฐที่อนุญาตหรือมีส่วนร่วมในการบังคับบุคคลให้สูญหายในฐานะเป็นผู้สนับสนุน หรือผู้ให้ความยินยอม หรือร่างกฎหมายเดิมจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย การกำหนดขอบเขตของการสูญหายให้มีขอบเขตที่แคบเช่นนี้ย่อมเป็นการจำกัดความสามารถของพนักงานอัยการในการสอบสวนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายแต่เพียงผู้เดียวและล้มเหลวที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าว ข้อบกพร่องต่างๆ เหล่านี้ได้รับการแก้ไขแล้วในการปฏิรูปซึ่งผ่านเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้วเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๒

พร้อมๆ กันนี้ ยังได้มีการแก้ไขนิยามของคำว่า “ความผิดเกี่ยวกับการควบคุมตัว” (*in flagrante delicto detentions*) ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแห่งมลรัฐ Neuva Leon (Neuva Leon’s Criminal Procedure Code) ซึ่งคลุมเครือให้แคบและชัดเจนขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขแห่งการเกิดขึ้นของการบังคับบุคคลให้สูญหายยิ่งขึ้น นิยามที่เคลือบคลุมดังกล่าวเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจที่มีขอบในการตีความถ้อยคำดังกล่าว

⁸⁹ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 8.

⁹⁰ ภายหลังการทำงานร่วมกันเป็นระยะเวลาหลายเดือนระหว่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชนในเม็กซิโก (UN Office of the High Commissioner for Human Rights in Mexico) องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) กลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชนในพื้นที่ (local human rights defenders) และครอบครัวของผู้สูญหาย และด้วยการสนับสนุนอย่างเต็มที่ของสำนักงานอัยการมลรัฐ Neuva Leon โปรดดู Maria Alejandra Arroyo, “Enforced Disappearance Criminalized in Neuva Leon, with Sentences Up to 40 Years” (Tipifican en Neuva Leon desaparicion forzada, con penas hasta 40 anos) 14 November 2012. <http://www.jornado.unam.mx/2012/11/14/estados/038n2est> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๒)

⁹¹ Neuva Leon Criminal Code (Codigo Penal para El Estado de Neuva Leon), Neuva Leon Official Gazette (Periodico Oficial de Neuva Leon) 1990 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๒

(๑.๒) การกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนเพื่อรับผิดชอบคดีประเภทนี้เป็นการเฉพาะ

นอกจากการเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายทางอาญาเพื่อให้การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการก่ออาชญากรรมตามกฎหมายอาญาภายในประเทศของตนแล้ว ในช่วงต้นปี ค.ศ. ๒๐๑๒ พนักงานอัยการแห่งมลรัฐ Neuva Leon ยังได้แต่งตั้งพนักงานสอบสวนจำนวน ๕ นาย เพื่อรับผิดชอบคดีเกี่ยวกับการสูญหายของบุคคลเป็นการเฉพาะอีกด้วย พนักงานสอบสวนเหล่านี้จะช่วยงานของพนักงานอัยการในการลงพื้นที่เพื่อทำการสอบสวน เช่น การติดตามพยาน หรือการเดินทางไปยังสถานที่เกิดเหตุเพื่อตรวจสอบ ทั้งนี้ พนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบคดีเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องกับคดีที่มีลักษณะพิเศษเช่นนี้ และเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากครอบครัวของผู้สูญหาย มากกว่าพนักงานสอบสวนทั่วไป

ต่อมาในช่วงปลายปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ได้มีการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบคดีอาชญากรรมประเภทนี้เพิ่มเป็น ๑๐ นาย และสำนักงานอัยการแห่งมลรัฐ Neuva Leon ยังมีแผนที่จะเพิ่มจำนวนพนักงานสอบสวนเพื่อรับผิดชอบคดีพิเศษเหล่านี้เป็นการเฉพาะขึ้นอีกในอนาคต

(๒) การดำเนินการให้มีการจัดทำฐานข้อมูล (Database) เกี่ยวกับบุคคลที่สูญหายและศพที่ยังไม่สามารถระบุตัวได้

การสูญหายของประชาชนชาวเม็กซิโกจำนวนมหาศาลจะชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลมลรัฐขาดเครื่องมือที่จะทำการสอบสวนร่วมกันในระดับชาติ ดังนั้น เพื่อช่วยให้สามารถระบุตัวและค้นหาบุคคลที่อยู่ระหว่างการหายตัวไป (missing persons) ได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนจึงได้เรียกร้องมาเป็นระยะเวลายาวนานให้รัฐบาลสหพันธรัฐของนายฟิลิปเป้ คาลเดรอน จัดทำฐานข้อมูลสองประเภท ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง

ฐานข้อมูลแห่งชาติเกี่ยวกับผู้สูญหายที่เข้าใจง่าย (a comprehensive national database of the disappeared) ซึ่งจะต้องประกอบด้วยข้อมูลทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับผู้สูญหาย (ตัวอย่างเช่น เพศ อายุ ส่วนสูง ผลเป็น รอยสัก และข้อมูลพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล (DNA) ของญาติของผู้สูญหาย) ตลอดจนข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดสถานที่อยู่ของบุคคล (ตัวอย่างเช่น หมายเลขโทรศัพท์มือถือ และสถานที่แห่งสุดท้ายสุดที่มีผู้พบเห็นบุคคลนั้น) นอกจากนี้ องค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน

ประเภทที่สอง

ฐานข้อมูลทางทะเบียนเกี่ยวกับศพที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้ (a searchable registry of unidentified bodies) ซึ่งจะต้องประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ในทำนองเดียวกับข้อมูลในฐานข้อมูลแห่งชาติเกี่ยวกับผู้สูญหาย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบข้อมูลที่ตรงกันระหว่างบุคคลที่อยู่ระหว่างการหายตัวไปและศพที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาหลายปีของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี นายเฟลิเป้ คาลเดรอน มิได้แสดงความพยายามที่จะดำเนินการให้มีการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ นายคาลเดรอนได้ประกาศต่อสาธารณชนว่าจะจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูญหายและทะเบียนที่สามารถค้นหาได้เกี่ยวกับศพที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้ “เป็นเรื่องสำคัญสำหรับประเทศเม็กซิโกที่จะต้องเดินหน้าพัฒนาเครื่องมือต่างๆ มีอยู่ แต่จะต้องมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น” นายคาลเดรอนกล่าว⁹² “ทะเบียนข้อมูลพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล (DNA) ของผู้เสียชีวิต และฐานข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่อยู่ระหว่างการหายตัวไปเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการตามหาพวกเขา” หลังจากนั้น นายคาลเดรอนได้สั่งการเลขาธิการด้านมหาดไทยของเขาดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลต่างๆ โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ โดยร่วมกับสำนักงานอัยการสหพันธรัฐ หน่วยงาน PROVICTIMA และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อมา ในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๒ ประธานาธิบดีเฟลิเป้ คาลเดรอน ได้กล่าวเรื่องนี้

⁹² “President Claderon at the Awarding of the 2011 National Human Rights Prize” (El Presidente Calderon en la Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2011) สุนทรพจน์ วันที่ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๑



ต่อสาธารณชนอีกครั้งหนึ่ง และกล่าวว่าสำนักงานอัยการสหพันธรัฐได้ขอให้ผู้ปกครองจากทุกมลรัฐในเม็กซิโกให้ความร่วมมือแก่ความพยายามดังกล่าว นอกจากนี้ เขายังยืนยันด้วยว่าฐานข้อมูลแห่งชาติจะเสร็จสิ้นในช่วงไตรมาสแรกหรือไตรมาสที่สองของปี ค.ศ. ๒๐๑๒

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมายทะเบียนแห่งชาติเกี่ยวกับผู้หายตัวไปหรือบุคคลผู้สูญหาย (the Law of National Registry of Missing or Disappeared Persons - Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas) ซึ่งมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑๗ เมษายน เป็นต้นไป⁹³ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่จัดทำข้อมูลสำคัญๆ อย่างเป็นระบบสำหรับ “บุคคลที่หายตัวไป” (missing) และ “บุคคลผู้สูญหาย” (disappeared persons) ไว้ในทะเบียนแห่งชาติเดียวกัน (a single national registry) ซึ่งรวมถึงอายุ เพศ และสถานที่อยู่เดิมและสถานที่สูญหายไป⁹⁴

ตามกฎหมายดังกล่าว “บุคคลที่หายตัวไป” (a missing person) หมายความว่า “บุคคลหนึ่งซึ่งไม่สามารถจดจำข้อมูลส่วนบุคคล ลักษณะประจำตัว หรือที่อยู่ อันเนื่องมาจากการณใดที่อยู่เหนือการควบคุมของบุคคลนั้น”⁹⁵ ในขณะที่ “บุคคลผู้สูญหาย” (a disappeared person) หมายความว่า “บุคคลหนึ่งซึ่งมีการรายงานว่าหายตัวไปตามกฎหมายภายในตามข้อมูลที่เชื่อถือได้ที่ครอบคลุมไว้ เพื่อนสนิท หรือคนคุ้นเคยได้ให้ไว้ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการโต้แย้งที่มีการใช้อาวุธระหว่างประเทศ หรือมีไชระหว่างประเทศ สถานการณ์ความรุนแรงภายในประเทศหรือการก่อการจลาจล ภัยธรรมชาติ หรือสถานการณ์อื่นใดที่อาจต้องการการแทรกแซงของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง”⁹⁶

กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องลงทะเบียนคดีทั้งหลายเกี่ยวกับคนหายและบุคคลที่สูญหายที่รู้ในฐานข้อมูล⁹⁷ และต้องทำให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลนั้นได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง โดยทางโทรศัพท์และทางระบบอิเล็กทรอนิกส์⁹⁸

อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว การรวมฐานข้อมูลสองประเภทไว้ในที่เดียวกันมีข้อบกพร่องหลายประการ **ประการแรก** เป็นการปะปนประเภทแห่งคดีสองประเภทที่มีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ คดีคนหาย (the missing) กับคดีผู้สูญหาย (the disappeared) หากแต่เฉพาะคดีประเภทหลังนี้เท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรม (the criminal act) ในการเอาตัวบุคคลคนหนึ่งไปโดยผิดต่อความประสงค์ของบุคคลนั้น และต่อจากนั้นจึงปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับชะตากรรมของบุคคลนั้นในขณะที่บางคดี กรณีทั้งสองเกิดขึ้นทับซ้อนกัน (และการกำหนดรายการแยกระหว่างกัน (cross-listing) อาจเป็นสิ่งจำเป็นหากลักษณะของคดีมีความแตกต่างกัน) ดังนั้น การรวมข้อมูลแห่งคดีทั้งสองประเภทไว้ด้วยกันโดยปราศจาก

⁹³ Law of National Registry of Missing or Disappeared Persons (Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas), Diario Oficial de la Federación, 17 April 2012; <http://www.diputados.gob.mx>

⁹⁴ Law of National Registry of Missing or Disappeared Persons, Art. 3

⁹⁵ Art. 3, *พินิจ*

“a missing person is defined as someone who, due to circumstances beyond their control, does not recall their personal information, identity, or address.”

⁹⁶ *พินิจ*

“a disappeared person is defined as someone who, based on credible information provided by family members, close friends or acquaintances, has been reported as missing according domestic law. This may be related to an international or non-international armed conflict, an internal situation of violence or civil disorder, a natural disaster, or any other circumstance that might require intervention by pertinent public authorities.”

⁹⁷ Law of National Registry of Missing or Disappeared Persons, Art. 6

⁹⁸ Law of National Registry of Missing or Disappeared Persons, Art. 8

การจำแนกแยกแยะอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของฐานข้อมูลในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการสอบสวน และในฐานะที่เป็นวิธีการหนึ่งของแบบการระบุตัวบุคคล (identifying patterns) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญเพื่อการป้องกันปัญหา ประการที่สอง นิยามของคำว่า “ผู้สูญหาย” (disappeared) ที่ใช้ในฐานข้อมูลคลุมเครือและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (international human rights standards) จึงควรแก้ไขนิยามของคำดังกล่าวให้ถูกต้องยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นกรณีที่หลักฐานเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่าบุคคลหนึ่งถูกเอาตัวไปโดยชัดหรือผิดต่อความประสงค์ของบุคคลนั้นและผู้กระทำการนั้นดำเนินการต่างๆ เพื่อปกปิดชะตากรรมของบุคคลดังกล่าว ในกรณีที่หลักฐานเบื้องต้น ทำให้เป็นการยากที่จะสรุปว่ากรณีที่เกิดขึ้นตรงกับนิยามของผู้สูญหายหรือไม่ จะต้องมีการดำเนินการสอบสวนเบื้องต้น (preliminary investigation) ก่อนที่จะกำหนดประเภทแห่งคดี (classifying the case) นอกจากนี้ การสูญหายของบุคคลยังแตกต่างไปจากการกระทำอันเป็นการบังคับให้บุคคลสูญหาย ซึ่งจะต้องมีสัญญาณหรือหลักฐานแสดงถึงการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (the direct or indirect involvement of state agents) อีกด้วย

๒.๒.๒ การปฏิบัติตามข้อผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น การบังคับบุคคลให้สูญหาย (Enforced disappearance) เป็นการกระทำอาชญากรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และมีลักษณะเฉพาะของการกระทำที่แตกต่างไปจากอาชญากรรมระหว่างประเทศอย่างอื่น การบังคับบุคคลให้สูญหายจึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์อันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายฉบับในเวลาเดียวกัน ตามมติที่ประชุมข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติปี ๑๙๗๘ การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อสิทธิของบุคคลในชีวิต (Right to life) เสรีภาพจากการถูกทรมาน (Freedom from torture) และเสรีภาพจากการถูกจับและควบคุมตัวโดยอำเภอใจ (Freedom from arbitrary arrest and detention) โดยนัยดังกล่าว การบังคับบุคคลให้สูญหายจึงเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงอันเป็นการต้องห้ามตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) และอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลในชีวิต สิทธิของบุคคลในเสรีภาพและความปลอดภัย (Right to liberty and security of the person) สิทธิที่จะไม่เป็นวัตถุแห่งการทรมาน (Right not to be subjected to torture) และสิทธิในการได้รับพิจารณาตามกฎหมายในฐานะเป็นบุคคล (Right to recognition as a person before the law)⁹⁹ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UN Human Rights Committee) เห็นว่าการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการฝ่าฝืนหรือการคุกคามอย่างรุนแรงต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพและความปลอดภัย (Right to life, to liberty and security) เสรีภาพจากการถูกทรมานหรือการปฏิบัติอย่างป่าเถื่อน ไร้มนุษยธรรม หรือไร้ศักดิ์ศรี (Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment)

อย่างไรก็ตาม ในบริบทของการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการก่อ “อาชญากรรมที่ต่อเนื่อง” (a “continuing crime”)¹⁰⁰ อันนำมาซึ่งเหยื่อหรือผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีได้จำกัดอยู่แต่เพียงบุคคลผู้ถูกบังคับให้สูญหายเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมไปถึงบุคคลในครอบครัวของผู้ถูกบังคับให้สูญหายด้วยนั้น มีอนุสัญญาสองฉบับที่กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการอันเกี่ยวข้องกับการบังคับให้บุคคลสูญหายเป็นการเฉพาะ ได้แก่ อนุสัญญา Inter-American ว่าด้วยการบังคับ

⁹⁹ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ได้รับการรับรองโดยสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๖ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๖ ประเทศเม็กซิโกเข้าเป็นภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๘๑

¹⁰⁰ Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons, Art. 3; International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Art. 8 (1) (b). อาชญากรรมดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปตราบใดที่บุคคลผู้สูญหายยังคงหายตัวไปและไม่มีผู้ใดทราบข้อมูลเกี่ยวกับชะตากรรมหรือสถานที่อยู่ของบุคคลนั้น

บุคคลให้สูญหาย ปี ค.ศ. ๑๙๔๘ (The Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons)¹⁰¹ และอนุสัญญา
ระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. ๒๐๐๖ (International Convention on the
Protection of All Persons from Enforced Disappearance) ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ซึ่งประเทศเม็กซิโกได้เข้าเป็นภาคี
แห่งอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวด้วย

ดังนั้น รัฐบาลแห่งประเทศเม็กซิโกจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา
ทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย ซึ่งนอกจากการปรับปรุงกฎหมาย
ภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหายตามที่กำหนดในอนุสัญญาทั้งหลายดังกล่าว
แล้ว¹⁰² รัฐบาลแห่งประเทศเม็กซิโกยังมีหน้าที่สำคัญอีกสองประการ ได้แก่ (๑) การดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีเกี่ยวกับการบังคับ
บุคคลให้สูญหาย และ (๒) การเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อหรือผู้ได้รับผลกระทบ

(๑) การดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องการบังคับบุคคลให้สูญหาย

หน้าที่ประการนี้ของรัฐบาลแห่งประเทศเม็กซิโกเป็นผลมาจากสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองในกฎหมายหรือ
กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งกฎเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และกฎเกณฑ์คุ้มครองมิให้บุคคล
ถูกบังคับให้สูญหายเป็นการเฉพาะ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and
Political Rights - ICCPR) รับรองสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล โดยกำหนดหลักการพื้นฐานว่าประชาชนทุกคน
มีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (self-determination) โดยอาศัยอำนาจแห่งสิทธิดังกล่าว ประชาชนย่อมสามารถกำหนด
สถานะทางการเมืองของตนได้โดยเสรี และดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้โดยเสรี¹⁰³ กติการะหว่างประเทศ
ดังกล่าวจึงกำหนดหน้าที่ในประการต่างๆ ของรัฐภาคีในอันที่จะต้องดำเนินการให้การสนับสนุนการตระหนักถึงสิทธิของบุคคลในการ
กำหนดเจตจำนงของตนเอง และต้องเคารพต่อสิทธิดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ¹⁰⁴ และต้องทำให้เกิดความ
แน่ใจเกี่ยวกับสิทธิที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงในการใช้สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในประการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้
ในกติการะหว่างประเทศนี้¹⁰⁵ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคล รัฐภาคีมีหน้าที่เฉพาะที่สำคัญ
ที่จะต้องดำเนินการมาตรการที่ทำให้เกิดความแน่ใจว่าบุคคลใดๆ ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกติการะหว่าง
ประเทศนี้จะต้องได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง (effective remedy) โดยไม่คำนึงว่าการละเมิดเช่นนั้นกระทำโดยบุคคลซึ่งกระทำ
ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ (acting in an official capacity) อีกทั้งบุคคลที่ร้องขอการเยียวยาเช่นนั้นก็มีสิทธิที่จะได้รับการ
พิจารณาโดยองค์กรทางกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หรือทางกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ หรือโดยองค์กรอื่นใดที่มีอำนาจหน้าที่
ตามที่ระบบกฎหมายของรัฐภาคีกำหนด และการได้รับการเยียวยาทางกระบวนการยุติธรรม และเมื่ออนุมัติการเยียวยาเช่นนั้น องค์กร
ที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาที่แท้จริง¹⁰⁶

¹⁰¹ Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons 1994 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ ประเทศเม็กซิโก
ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๘

¹⁰² รายละเอียด โปรดดู การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเม็กซิโกให้เป็นไปตามข้อผูกพันตามอนุสัญญา
ทั้งสองฉบับดังกล่าว ในหัวข้อ ๒.๒.๑ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมาตรการภายในประเทศ (๑) การปฏิรูปเชิงสถาบัน (Institutional Reform) ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ
อันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย (๑.๑) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญาเพื่อรองรับการกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหาย

¹⁰³ International Covenant on Civil and Political Rights, Art. 1, paragraph 1.

¹⁰⁴ “1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely
pursue their economic, social and cultural development.”

¹⁰⁵ International Covenant on Civil and Political Rights, Art. 1, paragraph 3.

¹⁰⁶ International Covenant on Civil and Political Rights, Art. 3 ,

¹⁰⁶ International Covenant on Civil and Political Rights, Article 2, paragraph 3 (a) (b) (c)

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. ๒๐๐๖ ได้กำหนดหลักการพื้นฐานว่าบุคคลจะถูกบังคับให้สูญหายมิได้¹⁰⁷ และจะมีการหยิบยกสถานการณ์พิเศษใดๆ ขึ้นอ้างเพื่อเป็นเหตุผลของการบังคับบุคคลให้สูญหายมิได้ ไม่ว่าจะเป็นสภาวะสงครามหรือภัยคุกคามจากสงคราม การไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินอื่นใดมิได้ ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาฯ นี้ จึงกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองบุคคลมิให้ถูกบังคับให้สูญหาย หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลคือ ได้แก่ การดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นในการนำตัวบุคคลดังต่อไปนี้มารับผิดทางอาญา ได้แก่ (๑) บุคคลใดที่กระทำ สิ่ง ให้ความช่วยเหลือ หรือชักชวนให้กระทำ หรือพยายามกระทำ เป็นผู้สมรู้ร่วมคิด หรือมีส่วนร่วมในการบังคับบุคคลให้สูญหาย (๒) ผู้บังคับบัญชาซึ่งรู้หรือไม่ใส่ใจข้อมูล ซึ่งแสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่าผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุมของเขากำลังกระทำการหรือจะกระทำการบังคับบุคคลให้สูญหาย หรือรับผิดชอบการกระทำการหรือควบคุมการดำเนินการโดยรวมอันเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย หรือเพิกเฉยไม่ดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมซึ่งอยู่ในอำนาจของตน เพื่อป้องกันหรือลงโทษการบังคับบุคคลให้สูญหาย หรือไม่ส่งเรื่องต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อการสอบสวนและการดำเนินคดี¹⁰⁸ ทั้งนี้ คำสั่งหรือคำแนะนำขององค์กรของรัฐใดๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรพลเรือน ทหาร หรืออื่นใด ไม่อาจจะถูกหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อเป็นเหตุผลของการกระทำความผิดอาญาฐานบังคับบุคคลให้สูญหายแต่อย่างใด¹⁰⁹

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า หากการกระทำใดไม่เข้าเงื่อนไขของการบังคับบุคคลให้สูญหายตามนัยแห่งอนุสัญญาดังกล่าว เนื่องจากเป็นการกระทำซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยแล้ว รัฐบาลก็ไม่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนใดๆ แต่อย่างใด อนุสัญญาดังกล่าวจึงกำหนดไว้โดยชัดแจ้งด้วยว่า รัฐบาลมีหน้าที่การดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อสืบสวนสอบสวนการกระทำต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๒ แห่งอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งกระทำโดยบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งโดยมิได้รับอนุญาต การสนับสนุนหรือการยอมรับของรัฐ และนำตัวบุคคลนั้นมาดำเนินคดีด้วย¹¹⁰

นอกจากนี้ อนุสัญญา Inter-American ว่าด้วยการบุคคลถูกบังคับให้สูญหาย ค.ศ. ๑๙๙๔ ซึ่งตระหนักว่าการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ไม่มีข้อยกเว้นและที่จำเป็นซึ่งได้รับการคุ้มครองไว้ในอนุสัญญาแห่งอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The American Convention on Human Rights) ปฏิญญาแห่งอเมริกาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ (The American Declaration of the Rights and Duties of Man) และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights)¹¹¹ อนุสัญญา Inter-American จึงได้กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองบุคคลมิให้ถูกบังคับให้สูญหาย หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลคือจะต้องไม่กระทำการ อนุญาต หรือยอมรับต่อการบังคับบุคคลให้สูญหาย แม้ในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือการระงับหลักประกันการคุ้มครองบุคคล ตลอดจนการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ทางปกครอง ทางกระบวนการยุติธรรม และมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นต่อพันธกรณีตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้¹¹²

¹⁰⁷ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 1.

"1. No one shall be subjected to enforced disappearance."

2. No exceptional circumstances whatsoever, whether a state of war or a threat of war, internal political instability or any public emergency, may be invoked as a justification for enforced disappearance."

¹⁰⁸ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 6, paragraph 1.

¹⁰⁹ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 6, paragraph 2.

¹¹⁰ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 3

"Each State Party shall take appropriate measures to investigate acts defined in article 2 committed by persons or group of persons acting without the authorization, support or acquiescence of the State and to bring those responsible to justice."

¹¹¹ ความตอนหนึ่งใน Preamble ของ Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons 1994

¹¹² Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons 1994, Article I.

หน้าที่ที่จะสอบสวน ดำเนินคดี และลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย ตลอดจนการเยียวยาการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้น ย่อมผูกพันรัฐทั้งหลายที่เป็นภาคีสถิติสัญญาต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนดังกล่าวข้างต้น โดยนัยดังกล่าว รัฐบาลแห่งเม็กซิโกจึงมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อดำเนินการสอบสวนคดีเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนชาวเม็กซิโกอย่างแพร่หลายและในวงกว้าง เพื่อให้ความจริงปรากฏ และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกำหนดโดยชัดเจนว่า รัฐภาคีมีหน้าที่ที่จะต้องแก้ไขปัญหานี้ ตลอดจนการสอบสวนอย่างแท้จริงเกี่ยวกับการสูญหายและชะตากรรมของผู้สูญหาย (a thorough and effective investigation) การให้ข้อมูลที่เพียงพอ (adequate information) อันเกี่ยวกับการผลของการสอบสวน การชดเชยค่าเสียหายที่เหมาะสม (adequate compensation) ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ และกำหนดมาตรการที่จะป้องกันการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทำนองเดียวกันในอนาคต กล่าวโดยเฉพาะรัฐบาลเม็กซิโกมีหน้าที่เฉพาะตามที่กำหนดในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. ๒๐๐๖¹¹³ ในการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำให้บุคคลสูญหายต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สิทธิดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการสอบสวนทางอาญาเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย และรัฐบาลย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะทำให้ผู้กล่าวหา พยาน ญาติของผู้สูญหาย ตลอดจนบุคคลทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวน ได้รับความคุ้มครองจากการคุกคามข่มขู่เป็นผลมาจากการฟ้องร้องหรือการให้หลักฐานใดๆ¹¹⁴

(๒) การเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อหรือผู้ได้รับผลกระทบ

การเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อ (หรือผู้ได้รับผลกระทบ) มิได้ประกอบด้วย การชดเชยค่าเสียหายที่ญาติหรือบุคคลในครอบครัวของผู้สูญหายได้รับจากการที่บุคคลอันเป็นที่รักของตนถูกบังคับให้สูญหายไปแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงการทราบเกี่ยวกับความจริงที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. ๒๐๐๖ จึงกำหนดและรับรองสิทธิของเหยื่อ (หรือผู้ได้รับผลกระทบ) ในการทราบความจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์การบังคับบุคคลให้สูญหาย ความคืบหน้าและผลของการสอบสวนและชะตากรรมของบุคคลผู้สูญหายไป รัฐบาลเม็กซิโกจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อการดังกล่าว¹¹⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลเม็กซิโกจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมเพื่อการค้นหา ระบุสถานที่อยู่ และปล่อยตัวบุคคลผู้สูญหายไป และในกรณีที่บุคคลผู้สูญหายไปถึงแก่ความตาย ระบุสถานที่อยู่ ให้ความเคารพ และคืนศพของบุคคลนั้นแก่ครอบครัว¹¹⁶

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับบุคคลให้สูญหาย ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น รัฐบาลเม็กซิโกย่อมมีพันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนตามที่กำหนดในกติการะหว่างประเทศนี้ได้รับการพิจารณาโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง¹¹⁷

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. ๒๐๐๖ ยังได้กำหนดให้รัฐภาคีรับรองสิทธิของเหยื่อ (หรือผู้ได้รับผลกระทบ) ในการได้รับการเยียวยาและชดเชยค่าเสียหายโดยทันที ที่เป็นธรรมและเหมาะสม (prompt, fair and adequate compensation)¹¹⁸ ทั้งนี้ สิทธิในการได้รับการเยียวยาครอบคลุมทั้งความเสียหายทาง

¹¹³ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 12 and 24.

¹¹⁴ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 12 (1).

¹¹⁵ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 24 paragraph 2.

¹¹⁶ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 24 paragraph 3.

¹¹⁷ International Covenant on Civil and Political Rights, Article 2, paragraph 3 (a) (b) (c)

¹¹⁸ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 24 paragraph 4.

ร่างกายและทางจิตใจ (material and moral damages) และในกรณีที่เหมาะสม การชดเชยในรูปแบบอื่นๆ เช่น การคืนทรัพย์สิน (restitution) การบำบัดรักษา (rehabilitation) การทำให้กลับคืนซึ่งศักดิ์ศรีและชื่อเสียง (restoration of dignity and reputation) และหลักประกันการไม่กระทำการเช่นนั้นอีก (guarantees of non-repetition)¹¹⁹ นอกจากนี้ อนุสัญญาดังกล่าวยังกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมเกี่ยวกับการแก้ไขสถานะทางกฎหมายของบุคคลผู้สูญหายไปซึ่งชะตากรรมของบุคคลนั้นยังไม่ชัดเจน ตลอดจนสถานะทางกฎหมายของญาติของบุคคลผู้สูญหายนั้น ในเรื่องต่างๆ เช่น สวัสดิการสังคม (social welfare) เรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเงิน (financial matters) กฎหมายครอบครัว (family law) และสิทธิในทางทรัพย์สิน (property rights)¹²⁰ รัฐบาลเม็กซิโกจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศเม็กซิโกได้เข้าเป็นภาคี

นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนชาวเม็กซิโกอย่างแพร่หลาย ในวงกว้าง และกระทำอย่างเป็นระบบ ตลอดระยะเวลาเกือบหกปีของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายเฟลิเป คาลเดรอน ยังมีลักษณะเป็นการกระทำอันเป็นการก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity) อีกด้วย ซึ่งเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงที่เป็นการต้องห้ามโดยเด็ดขาดตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of International Criminal Court) ซึ่งประเทศเม็กซิโกได้ลงนามรับรองธรรมนูญกรุงโรมฯ แล้ว ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวางจากองค์กรต่างๆ ด้านสิทธิมนุษยชนและประชาชนชาวเม็กซิโกจำนวนมาก ที่เรียกร้องให้รัฐบาลของนายเฟลิเป คาลเดรอน รับผิดชอบต่อการกระทำอันเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติจากการดำเนินนโยบายทำสงครามกับยาเสพติด หากแต่รัฐบาลปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าวและกล่าวอ้างว่านโยบายเพื่อความปลอดภัยของรัฐบาล มีอาจที่จะถูกพิจารณาเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศไปได้ ท้ายที่สุดนายเน็ตซาย แซนโดวาล (Netzai Sandoval) ทนายความด้านสิทธิมนุษยชนและประชาชนชาวเม็กซิโกจำนวนมากได้เข้าชื่อกันกว่า ๑๘,๐๐๐ ชื่อ ส่งคำร้อง (petition)¹²¹ ไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศ ณ กรุงเฮก เพื่อให้ศาลอาญาระหว่างประเทศเข้ามาทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าว¹²²

¹¹⁹ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 24 paragraph 5.

¹²⁰ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 24 paragraph 6.

¹²¹ โปรดดู <http://www.petitiononline.com/CPI/petition.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗)

¹²² โปรดดู <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-15899687> และ <http://www.reuters.com/article/2011/11/26/us-mexico-icc-idUSTRE7AQ0TA20111126> และ <http://www.thairath.co.th/content/219958> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗)

DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP



๓

แนวคิด หลักการสิทธิมนุษยชน
และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด หลักการสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ได้กำหนดหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับ “สิทธิมนุษยชน” ไว้สองประการ ได้แก่ มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ¹²³ และมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานทั้งปวงโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างไม่ว่าอย่างใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ศิพ เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ทฤษฎีลัทธิ การเกิดหรือสถานะอื่นใด¹²⁴ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนดังกล่าวยังได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้โดยชัดแจ้งในอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐ (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – EU Convention) อีกด้วย อนุสัญญาแห่งยุโรปฯ กำหนดให้รัฐภาคีให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้แก่บุคคลทุกคนที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของตน¹²⁵ สิทธิและเสรีภาพต่างๆ ดังกล่าว¹²⁶ เป็นไปในทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยนัยดังกล่าว “สิทธิมนุษยชน” จึงได้แก่ สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เกิดมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิตามธรรมชาติที่ติดอยู่กับตัวบุคคลและติดมากับตัวบุคคลในฐานะเป็นมนุษย์คนหนึ่ง โดยเท่าเทียมกัน เพื่อดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี และโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติ อายุ ศิพ เพศ ภาษา ศาสนา และสถานภาพ รวมทั้งความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่ออื่นๆ ที่ขึ้นกับพื้นฐานทางสังคม

สิทธิมนุษยชนจึงเกี่ยวข้องกับคุณค่าหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคน (inherent to all human beings) ที่มีอาจจะถูกพรากไปจากมนุษย์ทุกคนได้ เช่น สิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคง สิทธิที่จะไม่ตกเป็นทาส หรือถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติที่ป่าเถื่อนหรือไร้มนุษยธรรม สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย โดยนัยดังกล่าว สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ทั่วโลกและได้รับการยอมรับในทางสากลถึงการดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานดังกล่าวของมนุษย์ทุกคน ดังนั้น “สิทธิมนุษยชนสากล” (Universal human rights) นอกจากจะได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยชัดแจ้งตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ อันทำให้สิทธิมนุษยชนมี “คุณค่าทางกฎหมาย” ในระดับสูงสุดในอันที่มีอาจจะล่วงละเมิดได้แล้ว สิทธิมนุษยชนสากลยังได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ในทางระหว่างประเทศอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของสนธิสัญญา (treaties) กฎหมายจารีตประเพณี (customary international law) หลักการทั่วไป (general principles) และกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบอื่นๆ อันก่อให้เกิด “หลักสิทธิมนุษยชนสากล” ขึ้นในทางระหว่างประเทศ ผลที่ตามมาคือ มนุษย์หรือปัจเจกชนทั้งหลายจึงมิได้มีแต่เพียงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานดังกล่าวเท่านั้น หากแต่มนุษย์หรือปัจเจกชนแต่ละคนยังมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของมนุษย์หรือปัจเจกชนซึ่งกันและกันด้วย ในทำนองเดียวกัน รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนทุกคนเช่นเดียวกัน โดยให้การสนับสนุนและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนทุกคน และโดย

¹²³ UDHR, Article 1 “All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.”

¹²⁴ UDHR, Article 2 “Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status....”

¹²⁵ EU Convention 1950, Article 1 Obligation to respect Human Rights “The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention.”

¹²⁶ EU Convention 1950, SECTION 1 RIGHTS AND FREEDOMS

เฉพาะอย่างยิ่งจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชน เว้นแต่ในกรณีหรือสถานการณ์เฉพาะเจาะจง (specific situations) ที่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำเช่นนั้นได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แม้จะเป็นกรณีที่รัฐดำเนินนโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายหรือกฎระเบียบใดๆ ก็ตาม รัฐก็มิอาจกระทำการใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนได้ตามอำเภอใจแต่อย่างใด

ในส่วนนี้ ในเบื้องต้นจะได้กล่าวถึง ๓.๑ แนวคิดและหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และ ๓.๒ หลักกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๓.๑ แนวคิดและหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนและมีได้เกิดขึ้นเพราะมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดๆ มากำหนดให้เกิดมีขึ้น หากแต่สิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนแต่ละคนเกิดและมีอยู่แล้วตามธรรมชาติเมื่อมนุษย์แต่ละคนเกิดมา จึงมีคำกล่าวว่า “สิทธิแห่งความเป็นมนุษย์” นั่นเอง

ในส่วนนี้ จะได้กล่าวโดยสังเขปถึง ๓.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และ ๓.๑.๒ หลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๓.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนมีที่มาจากความต้องการสองประการของมนุษย์ คือ ความต้องการเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันระหว่างมนุษย์ด้วยกัน และความต้องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองที่ใช้อำนาจกดขี่ประชาชน สืบเนื่องจากสังคมมนุษย์ในสมัยบุพกาลที่เต็มไปด้วยความทุกข์ยาก และความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของมนุษย์ โดยมนุษย์ถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นสูงกับชนชั้นล่าง โดยชนชั้นล่างจะถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกปฏิบัติเหมือนกับเป็นวัตถุสิ่งของหรือสัตว์เลี้ยงของชนชั้นสูง สิทธิต่างๆ ในสังคมถูกสงวนไว้สำหรับชนชั้นสูงเท่านั้น เนื่องจากชนชั้นล่างไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง และยังต้องพึ่งพาอาศัยชนชั้นสูงอยู่ ทั้งในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและปัจจัยสี่ ต่อมา เมื่อสังคมมนุษย์มีความเจริญขึ้น มนุษย์มีความเป็นตัวของตัวเองและมีเหตุผลกว่าแต่ก่อน มนุษย์จึงสามารถช่วยเหลือและดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นเหมือนแต่ก่อน หรือพึ่งพาอาศัยผู้อื่นแต่น้อยเท่าที่จำเป็น

ต่อมา เมื่อมีพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของมนุษยชาติมากยิ่งขึ้นก็มีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมของกลุ่มบุคคลสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการกำหนดความเป็นไปภายในสังคม เช่น กลุ่มชนชั้นปกครอง กลุ่มนักการเมือง กลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจ และกลุ่มอิทธิพล กับคนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองในทางสังคมน้อยกว่ากลุ่มแรกและต้องปฏิบัติตามการชี้นำของกลุ่มแรก เช่น กลุ่มชาวนาและเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน โดยคนกลุ่มแรกมักใช้กำลังและอำนาจที่ตนมีกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบคนกลุ่มหลังอย่างไร้มนุษยธรรม ทำให้คนกลุ่มหลังซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองพยายามหากฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง มนุษย์จึงตกลงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม เรียกว่าสัญญาประชาคม (Social Contract) โดยประชาชนแต่ละคนยอมสละสิทธิบางส่วนของตน คือ สิทธิที่จะบังคับกันเองให้รัฐหรือรัฐบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามสัญญา แต่ทุกคนยังสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ซึ่งรัฐหรือบุคคลใดจะทำลาย ล่วงละเมิดหรือขัดขวางสิทธิดังกล่าวไม่ได้ และเมื่อใดที่รัฐหรือรัฐบาลทำผิดเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในสัญญาโดยการละเมิดสิทธิธรรมชาติของประชาชน ถือว่ารัฐได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของประชาชนตามสัญญาซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐ ประชาชนผู้ถูกปกครองย่อมมีอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างรัฐหรือผู้ปกครองที่ทำผิดสัญญาได้ และอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างผู้ปกครองดังกล่าวคือสิทธิธรรมชาติในการลงโทษผู้ปกครองของผู้ถูกปกครอง ซึ่งต่อมาเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน”

การเรียกร้องสิทธิมนุษยชนและการจัดทำเอกสารในยุคแรกๆ เน้นเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีเงื่อนไขสำคัญ คือ การปลอดการแทรกแซงของรัฐ แต่เมื่อเวลาผ่านไประบบเสรีกลับทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นความจริงที่ว่าคนเรามีความสามารถและโอกาส



ไม่เท่ากัน ดังนั้น การปล่อยเสรีทำให้มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ ในขณะที่มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากกลุ่มแรก และกลุ่มหลังซึ่งมีจำนวนมากตกอยู่ในสภาวะยากจนที่สุดและอยู่อย่างไม่มีสภาพที่มีค่าความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ และจากสภาวะการณที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าว นำมาซึ่งการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใหม่ขึ้นมา ในลักษณะเป็นสิทธิที่จะมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีและมีสภาพการทำงานที่ดี โดยการเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระทำเพื่อเสริมสร้างให้มนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดี สมความเป็นมนุษย์ ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดเดิมที่ห้ามรัฐเข้าแทรกแซง ก่อให้เกิดแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ เพื่อจะเยียวยาแก้ไขความอยุติธรรมและความไร้มนุษยธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม อันเป็นผลมาจาก “ลัทธิเสรีนิยม” (Liberalism) ที่เปิดโอกาสให้มีการเอาัดเอาเปรียบกันเป็นอย่างมากของผู้คนในสังคม โดยเฉพาะผู้ที่มีความแข็งแกร่งกว่า มีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า มักจะใช้ความแข็งแกร่งและอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าของตนดังกล่าวกดขี่ข่มเหงเอาัดเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น ในเรื่องเสรีภาพในการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญาในความเป็นจริงเกิดความไม่เสมอภาคระหว่างคู่สัญญาโดยแสดงออกในรูปของการไม่มีการเจรจาต่อรองกัน คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจ ถูกจำกัดในทางความเป็นจริงว่าต้องเข้าร่วมทำสัญญากับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยต้องยอมรับตามข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการค้าหรือวิชาชีพได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว เช่น สัญญากู้ยืม สัญญาเช่าซื้อ กรรมกรประกันภัย หรือสัญญาจ้าง เป็นต้น สัญญาเหล่านี้จะถูกร่างเนื้อหาข้อสัญญาไว้ก่อนแล้วโดยผู้ประกอบการ และฝ่ายที่จะเข้าทำสัญญาด้วยไม่มีสิทธิจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าว แต่จะทำได้เพียงแต่จะยอมรับหรือปฏิเสธการทำสัญญาเท่านั้น การเจรจาต่อรองกันในสัญญาจะไม่มีในสัญญาเหล่านี้ และหลักที่ว่าสัญญาเกิดจากเจตนาร่วมกันโดยเสรีของคู่สัญญาก็จะเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป ความเป็นธรรมในสังคมก็ไม่มีเพราะในเมื่อข้อสัญญาได้ถูกกำหนดอย่างไม่เป็นธรรมไว้ล่วงหน้าจากผู้ประกอบการแต่ฝ่ายเดียวและอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในภาวะจำยอมต้องทำสัญญาด้วย สัญญาเหล่านี้จึงเสมือนเกิดจากเจตนาของผู้ประกอบการฝ่ายเดียว หลักเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญาจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสัญญาที่ไม่มีความเท่าเทียมกันในการทำสัญญาจริงๆ¹²⁷ โดยเฉพาะในสัญญาจ้างแรงงานซึ่งคู่สัญญาไม่ได้มีความเสมอภาคหรือมีเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง ในสัญญาจ้างแรงงานนายจ้างเป็นผู้ที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบกว่าลูกจ้างเพราะเป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิต ในขณะที่ลูกจ้างมีแต่เพียงแรงงานที่จะขายให้แก่ นายจ้างเท่านั้น ความจำเป็นทางเศรษฐกิจทำให้ลูกจ้างไม่อาจเป็นผู้ตั้งเงื่อนไขต่อรองกับนายจ้างได้ เพราะมีแรงงานในตลาดที่พร้อมจะทำตามเงื่อนไขหรือความพอใจของนายจ้างอยู่มากมาย จึงเห็นได้ว่าลูกจ้างถูกความจำเป็นทางเศรษฐกิจบีบบังคับไม่ให้มีเสรีภาพในการที่จะต่อรองกับนายจ้างได้อย่างเต็มที่ เสรีภาพความเสมอภาคในการทำสัญญาจ้างแรงงาน ในทางความเป็นจริงจึงเป็นไปไม่ได้¹²⁸ และนายจ้างมักจะขูดรีดเอาประโยชน์จากแรงงานลูกจ้าง เช่น กำหนดให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาโดยไม่จ่ายค่าล่วงเวลา จ่ายค่าแรงให้แก่ลูกจ้างในราคาที่ถูกและไม่ให้สวัสดิการหรือจัดมาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้างและกดขี่ขูดรีดผู้ใช้แรงงานในลักษณะต่างๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ แม้กระทั่งระหว่างคนในครอบครัวด้วยกันก็ไม่มีเสมอภาคเท่าเทียมกันในการเป็นจริง กล่าวคือเนื่องจากความสัมพันธ์ภายในครอบครัวจะมีผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวและมีอำนาจเหนือสมาชิกทุกคนในครอบครัว ส่วนสมาชิกในครอบครัวก็มีหน้าที่ต้องเชื่อฟังคำสั่งและอยู่ใต้อำนาจของหัวหน้าครอบครัว เพราะต้องพึ่งพาผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวสำหรับปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ในบางกรณีผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวอาจใช้อำนาจเหนือที่ตนมีกระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนในครอบครัว เช่น การใช้ความรุนแรงกับคนในครอบครัวด้วยวิธีการต่างๆ หรือการละเมิดสิทธิเด็ก และคนในครอบครัวที่ถูกใช้ความรุนแรงหรือละเมิดสิทธิดังกล่าวก็ต้องจำยอมเพราะยังต้องพึ่งพาอาศัยผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวอยู่

¹²⁷ พอฟันธุ์ คัดจิตต์, “แนวความคิดและผลกระทบเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม”, ฤพลาน, ปีที่ ๔๐, เล่มที่ ๖, พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๓๖,

น. ๔๐ - ๔๑.

¹²⁸ มาลี พงษ์พวงศา, “สิทธิทางด้านแรงงาน : ปัจจัยพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน,” น. ๖ - ๗.



ความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าวก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่คนส่วนใหญ่ของสังคมเป็นอย่างมากและถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐจึงมีหน้าที่ต้องเข้าไปปกป้องคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าในสังคมดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งในความเป็นจริงและในทางกฎหมาย ไม่น้อยไปกว่าผู้มีอำนาจในสังคมหรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนเหล่านั้น

โดยนัยดังกล่าว สิทธิมนุษยชนจึงเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” (State) เกิดขึ้น¹²⁹ และไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถสละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบและไม่มี “ผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน” (Sovereign) คนใดหรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้เช่นกัน¹³⁰ สิทธิมนุษยชนจึงมิได้เป็นการที่รัฐบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคล หากแต่เป็นการที่กฎหมายของรัฐได้รับรองถึงความมีอยู่ของสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เช่น สิทธิในชีวิตร่างกายของบุคคล เสรีภาพในทางความเชื่อของบุคคล เป็นต้น¹³¹ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงมุ่งหมายให้สิทธิเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ควรค่าที่จะได้รับการเคารพจากบุคคลทุกคน และจะต้องได้รับการประกันหรือการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการแบ่งแยกหรือการเลือกปฏิบัติใดๆ

๓.๑.๒ หลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนทั่วโลกนำมาซึ่งหลักสากลในการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สะท้อนผ่านปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยแบ่งออกเป็น (๑) การรับรองสิทธิมนุษยชน และ (๒) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๑) การรับรองสิทธิมนุษยชน

โดยที่สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ติดมาตามธรรมชาติพร้อมกับการเกิดมาของมนุษย์แต่ละคนทั่วโลก และเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามหลักสากลหรือในทางระหว่างประเทศ การรับรองสิทธิมนุษยชนจึงปรากฏให้เห็นหรือประมวลไว้ในกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ในระดับต่างๆ ทั้งในกฎหมายระดับประเทศ กฎหมายระดับภูมิภาค (ที่รัฐสมาชิกในภูมิภาคต่างๆ ร่วมกันตราขึ้นและใช้บังคับร่วมกัน) และกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปฏิญญาต่างๆ กติการะหว่างประเทศ สนธิสัญญา อนุสัญญาระหว่างประเทศ หรือหลักกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ได้กำหนดหลักการรับรองสิทธิมนุษยชนในประการต่างๆ ของปัจเจกชนหรือประชาชนแต่ละคนไว้โดยชัดแจ้ง

ในส่วนนี้ จะได้กล่าวถึงสาระหรือลักษณะแห่งสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศอันเป็น “มาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชน” ที่ประเทศต่างๆ ร่วมกันจัดทำเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลก ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐ (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - EU Convention) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)¹³² และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทาง

¹²⁹ วรพจน์ วิศรุติพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), น. ๔๔.

¹³⁰ เท็งอ้าง, น. ๔๐.

¹³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ ปรับปรุงใหม่, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗), น. ๗๓.

¹³² Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976.



เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)¹³³ โดยสังเกตซึ่งแบ่งออกได้เป็นสามลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่ (๑.๑) สิทธิเสรีภาพพื้นฐานเกี่ยวกับความเป็นมนุษย์ (๑.๒) สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับตัวบุคคล และ (๑.๓) สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

(๑.๑) สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับคุณค่าความเป็นมนุษย์

สิทธิเสรีภาพลักษณะนี้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพพื้นฐานเกี่ยวกับคุณค่าหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีมาแต่กำเนิดของมนุษย์โดยแท้และมีอาจถูกเพิกถอนไปจากบุคคลใด หรือบุคคลใดย่อมมีอาจสละสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ การกระทำใดๆ ที่เป็นการไม่นำพาหรือการหมิ่นในคุณค่าของสิทธิมนุษยชนในลักษณะนี้ ตลอดจนการกระทำอันเป็นการโหดร้ายป่าเถื่อนเสมือนผู้ถูกกระทำมิใช่มนุษย์ หรือเป็นเพียงวัตถุอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมเป็นการขัดอย่างร้ายแรงต่อมโนธรรมและคุณค่าความเป็นมนุษย์โดยแท้ ตัวอย่างเช่น สิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงของบุคคล (right to life, liberty and security)¹³⁴ สิทธิที่จะไม่ตกอยู่ในความเป็นทาส (slavery) หรือการถูกกระทำทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)¹³⁵

(๑.๒) สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับตัวบุคคล

สิทธิเสรีภาพลักษณะนี้มุ่งเน้นที่สิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์หรือบุคคลคนหนึ่งจะมีในฐานะเป็นบุคคลคนหนึ่งโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ และโดยไม่มีแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด¹³⁶ เช่น สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย (recognition as a person before the law)¹³⁷ สิทธิในความเป็นส่วนตัว (right to privacy) ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับชีวิตส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย และการสื่อสาร¹³⁸ สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา¹³⁹ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น¹⁴⁰ สิทธิในการสมรสและการสร้างครอบครัวโดยไม่ถูกจำกัด¹⁴¹ สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการพักอาศัย¹⁴² สิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สิน¹⁴³ ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม¹⁴⁴

สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับตัวบุคคลยังครอบคลุมถึงสิทธิเสรีภาพในฐานะพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง (Civil Right) ในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right of self-determination) โดยอาศัยสิทธิดังกล่าว ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม¹⁴⁵ เช่น สิทธิในการเข้าถึงระบบ

¹³³ Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 3 January 1976.

¹³⁴ UDHR, Article 3; ICCPR, Article 6; EU Convention 1950, Article 2 Right to life, Article 5 Right to liberty and security.

¹³⁵ UDHR, Article 4, 5; ICCPR, Article 7, 8, 10; EU Convention 1950, Article 3 Prohibition of torture, Article 4 Prohibition of slavery and forced labour.

¹³⁶ EU Convention 1950, Article 14 Prohibition of discrimination.

¹³⁷ UDHR, Article 6; ICCPR, Article 16.

¹³⁸ UDHR, Article 12; ICCPR, Article 17; EU Convention 1950, Article 8 Right to respect for private and family life.

¹³⁹ UDHR, Article 18; ICCPR, Article 18; EU Convention 1950, Article 9 Freedom of thought, conscience and religion.

¹⁴⁰ UDHR, Article 19; ICCPR, Article 19; EU Convention 1950, Article 10 Freedom of expression.

¹⁴¹ UDHR, Article 16; ICCPR, Article 23; EU Convention 1950, Article 12 Right to marry.

¹⁴² UDHR, Article 14 ICCPR, Article 12.

¹⁴³ UDHR, Article 17

¹⁴⁴ UDHR, Article 7, 8, 9, 10, 11; ICCPR, Article 2, 9, 14, 15, 26; EU Convention 1950, Article 6 Right to a fair trial, Article 7 No punishment without law, Article 13 Right to an effective remedy, Article 17 Prohibition of abuse of rights.

¹⁴⁵ ICCPR, Article 1.

บริการสาธารณะ¹⁴⁶ สิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม หรือก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน¹⁴⁷ และสิทธิในการนับถือและประกอบพิธีกรรมทางศาสนา¹⁴⁸ ตลอดจนสิทธิเสรีภาพทางการเมืองในรัฐใดรัฐหนึ่งด้วย เช่น สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ¹⁴⁹ หรือสิทธิในการออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง¹⁵⁰

(๑.๓) สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการกระทำหรือการประกอบกิจกรรม

นอกจากมนุษย์หรือบุคคลจะพึงมีสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับตัวบุคคลในประการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว มนุษย์หรือบุคคลย่อมต้องมีสิทธิเสรีภาพในการกระทำหรือการประกอบกิจกรรมต่างๆ อีกด้วย สิทธิเสรีภาพในลักษณะนี้ได้รับการรับรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั้งหลายโดยเท่าเทียมกันในการใช้สิทธิเสรีภาพของตนทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางวัฒนธรรม

สิทธิเสรีภาพของตนทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น สิทธิในการทำงานในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพอย่างเสรีในการได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และในการได้รับสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม¹⁵¹ สิทธิในก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือก¹⁵²

สิทธิเสรีภาพของตนทางสังคม ตัวอย่างเช่น สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว¹⁵³ สิทธิในด้านการศึกษา¹⁵⁴ สิทธิในด้านสุขภาพ¹⁵⁵

สิทธิเสรีภาพของตนทางวัฒนธรรม ตัวอย่างเช่น สิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม หรือการได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองผลประโยชน์ทางศิลปกรรมหรือการผลิตทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม หรือศิลปกรรม¹⁵⁶

(๒) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระยะเริ่มต้นเป็นการคุ้มครองในระดับภายในประเทศและเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้นๆ ว่าจะให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศไว้มากน้อยเพียงใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร และหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนก็ถือเป็นเรื่องภายใน (Domestic Jurisdiction) ที่ประเทศอื่นๆ ไม่อาจเข้าไปสอดส่องดูแลหรือให้การช่วยเหลือได้ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการก้าวล่วงหรือแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่นๆ อันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งอาจนำไปสู่การขัดแย้งหรือมีกรณีพิพาทกันระหว่างประเทศ¹⁵⁷

กล่าวได้ว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเริ่มต้นจากการจัดทำสำนัรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศอังกฤษที่เรียกว่า “มหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา” (Magna Carta) ตามมาด้วยคำประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) และรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration des Droits de l’Homme et du Citoyen) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่เนื่องจากในช่วงระยะเวลาก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ได้เกิด

¹⁴⁶ ICCPR, Article 25 (c).

¹⁴⁷ ICCPR, Article 22; EU Convention 1950, Article 11 Freedom of assembly and association.

¹⁴⁸ ICCPR, Article 27.

¹⁴⁹ ICCPR, Article 21.

¹⁵⁰ ICCPR, Article 25 (b).

¹⁵¹ ICESCR, Article 6, 7, 9.

¹⁵² ICESCR, Article 8.

¹⁵³ ICESCR, Article 11.

¹⁵⁴ ICESCR, Article 13, 14.

¹⁵⁵ ICESCR, Article 12.

¹⁵⁶ ICESCR, Article 15.

¹⁵⁷ กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, น. ๒๒ - ๒๓.



การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศรัสเซีย จึงทำให้เกิดความคิดที่จะผลักดันให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องระหว่างประเทศ หรือเป็น “สิทธิระหว่างประเทศ” (International Rights) ที่ทุกประเทศต้องเข้าไปดูแลช่วยเหลือเพื่อยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น และร่วมมือกันดำเนินการกับประเทศที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนภายในประเทศของตนหรือประชาชนประเทศอื่นๆ โดยถือว่าการเข้าแทรกแซงนั้นชอบด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁵⁸ ดังนั้น ปัจจุบันรัฐใดรัฐหนึ่งจึงไม่อาจอ้างได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ “ตกอยู่เขตอำนาจภายในของรัฐ” (Domestic Jurisdiction) ของตนโดยเด็ดขาดได้อีกต่อไป แต่ได้วิวัฒนาการมาเป็น “สิทธิระหว่างประเทศ” (International Rights) ที่รัฐซึ่งเป็นภาคีแห่งข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอาจอ้างข้อตกลงนั้นๆ เข้าตรวจสอบ หรือมีมติให้ใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนอันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐใดรัฐหนึ่งได้¹⁵⁹

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงปรากฏให้เห็นทั้งในกฎหมายภายในแห่งรัฐและกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐหนึ่งๆ เข้าเป็นภาคี ให้การรับรอง หรือให้สัตยาบัน นอกจากนี้ เมื่อรัฐมีข้อผูกพันหรือพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ แล้ว รัฐย่อมมีหน้าที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิมนุษยชนของประชาชนทุกคนในรัฐของตน

ดังนั้น ในส่วนนี้ จะได้กล่าวถึง (๒.๑) ที่มาแห่งข้อผูกพันหรือพันธกรณีของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และ (๒.๒) หน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๒.๑) ที่มาแห่งข้อผูกพันหรือพันธกรณีของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น รัฐทุกรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคนมิให้ถูกล่วงละเมิดหรือมีการกระทำการฝ่าฝืนโดยมิชอบ หน้าที่เช่นนั้นของรัฐมีที่มาจากกฎหมายภายในของรัฐหนึ่ง และกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐหนึ่งๆ เข้าเป็นภาคี ให้การรับรอง หรือให้สัตยาบัน

โดยนัยดังกล่าว ข้อผูกพันหรือพันธกรณีของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงมีที่มาในสองระดับ ได้แก่ (๒.๑.๑) ข้อผูกพันของรัฐตามกฎหมายภายในแห่งรัฐ และ (๒.๑.๒) พันธกรณีของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๒.๑.๑) ข้อผูกพันของรัฐตามกฎหมายภายในแห่งรัฐ

โดยทั่วไปแล้ว รัฐแต่ละแห่งมักจะกำหนดบทบัญญัติเพื่อรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทุกคนไว้ในกฎหมาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายในระดับสูงสุดของรัฐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น หรือแม้กระทั่งประเทศไทย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐแต่ละแห่งจึงมี “คุณค่า” หรือ “สถานะทางกฎหมาย” (legal value or status) ในระดับรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว รัฐจึงมีข้อผูกพันหรือหน้าที่ที่จะต้องรับประกันและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนพลเมืองแห่งรัฐตนให้ได้รับการเคารพโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกันและโดยปราศจากการแบ่งแยกหรือการเลือกปฏิบัติอันมิชอบ และมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองมิให้มีการกระทำอันเป็นการแทรกแซง (interference) หรือการละเมิด (violation) สิทธิมนุษยชนจากการกระทำของปัจเจกชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการแทรกแซงหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลโดยมิชอบเสียเอง

(๒.๑.๒) พันธกรณีของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากรัฐแต่ละแห่งจะมีข้อผูกพันหรือหน้าที่ที่จะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในดังกล่าวข้างต้นแล้ว หน้าที่ที่จะต้องรับประกันและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของรัฐยังอาจจะมีที่มาจากข้อผูกพันหรือพันธกรณีตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศอีกด้วย

¹⁵⁸ เฟ็งอว๋าง, น. ๒๓.

¹⁵⁹ เฟ็งอว๋าง, น. ๕.

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานและกฎเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่างๆ เหล่านี้จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร (ไม่ว่าจะเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ) และมีสถานะเป็น “สนธิสัญญา” ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the law of treaties)¹⁶⁰ หากแต่อาจอยู่ในรูปแบบที่มีชื่อเรียกต่างๆ กัน โดยอาจเรียกว่าสนธิสัญญา (Treaty) อนุสัญญา (Convention) พิธีสาร (Protocol) ปฏิญญา (Declaration) กฎบัตร (Charter) กติการะหว่างประเทศ (Covenant) ธรรมนูญ (Statute) ข้อตกลงระหว่างประเทศ (Agreement) บันทึกแลกเปลี่ยน (Notes of Exchange) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) สนธิสัญญาต่างๆ เหล่านี้ย่อมนำมาซึ่งข้อผูกพันหรือพันธกรณีที่รัฐหนึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสนธิสัญญานั้นๆ อย่างไรก็ตาม รัฐจะมีข้อผูกพันหรือพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในสนธิสัญญาแค่ไหนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้นได้เข้าเป็นภาคีหรือให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาในเรื่องใด หรือเพียงแต่รัฐนั้นได้ลงนามรับรองสนธิสัญญาในเรื่องใดไว้ หากแต่ยังมีได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญานั้นอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้การมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญาหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เรียกชื่อต่างๆ นั้น ย่อมต้องพิจารณาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ เป็นสำคัญ

• กรณีรัฐเข้าเป็นภาคี หรือให้สัตยาบันสนธิสัญญา

สนธิสัญญาหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่างๆ จัดทำขึ้นโดยอาศัยการแสดงเจตจำนงขั้นสุดท้ายของรัฐต่างๆ ที่ร่วมกันจัดทำสนธิสัญญานั้นขึ้นว่ารัฐนั้นๆ จะผูกพันตามข้อกำหนดต่างๆ ในสนธิสัญญา¹⁶¹ แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วรัฐมีความผูกพันตามสนธิสัญญา ก็ต่อเมื่อได้ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญานั้น แต่อย่างไรก็ตาม การแสดงความยินยอมของรัฐอาจกระทำด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งใช้ศัพท์เรียกที่แตกต่างกันไป¹⁶² เช่น การให้สัตยาบัน (Ratification) การยอมรับ (Acceptance) หรือการให้ความเห็นชอบ (Approval) ซึ่งต่างก็มีความหมายที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ การแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงหรือความยินยอมของรัฐที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั่นเอง¹⁶³ ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่ารัฐแต่ละแห่งจะใช้ศัพท์เรียกในการแสดงความยินยอมเช่นนั้น แตกต่างกันอย่างใด ก็ส่งผลทางกฎหมายต่อความผูกพันของสนธิสัญญาต่อรัฐนั้นแล้ว และด้วยเหตุนี้เอง อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ จึงมีได้กำหนดนิยามของศัพท์หรือถ้อยคำต่างๆ ดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อมิให้เกิดปัญหาความยุ่งยากหรือความเข้าใจไม่ตรงกันของรัฐต่างๆ ในการจัดทำสนธิสัญญา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความผูกพันของรัฐตามสนธิสัญญา

เมื่อรัฐได้ให้สัตยาบันหรือให้ความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่างๆ แล้ว การให้สัตยาบันหรือความยินยอมดังกล่าว ย่อมนำมาซึ่งผลทางกฎหมายต่อความผูกพันของรัฐตามสนธิสัญญาโดย

¹⁶⁰ Vienna Convention on the law of treaties, concluded at Vienna on 23 May 1969.

“อนุสัญญา” หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะได้ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด (ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง)

“Treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation. (Article 2, paragraph 1)

ดังนั้น ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ สนธิสัญญาจึงต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญสี่ประการ ได้แก่ สนธิสัญญาเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ระหว่างรัฐต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

¹⁶¹ โปรดดู ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๑ สนธิสัญญา, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิทยุชน, พิมพ์ครั้งที่ ๔ แก้ไขเพิ่มเติม, น. ๘๕.

¹⁶² Vienna Convention, Article 11. MEANS OF EXPRESSING CONSENT TO BE BOUND BY A TREATY

“The consent of a State to be bound by a treaty may be expressed by signature, exchange of instruments constituting a treaty, ratification, acceptance, approval or accession, or by any other means if so agreed.”

¹⁶³ Vienna Convention, Article 14. CONSENT TO BE BOUND BY A TREATY EXPRESSED BY RATIFICATION, ACCEPTANCE OR APPROVAL



ทันที ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนา¹⁶⁴ ซึ่งเป็นความผูกพันอย่างเป็นทางการหรือ “ความผูกพันในทางกฎหมาย” (de jure) ของรัฐนั้นตามสนธิสัญญาที่รัฐได้ให้ความยินยอมนั้น

อย่างไรก็ตาม การมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญา (Entry into force) ต่อรัฐในอันที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดต่างๆ ในสนธิสัญญาโดยสุจริต¹⁶⁵ อาจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กำหนดในสนธิสัญญาได้ ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ สนธิสัญญามีผลใช้บังคับตามวิธีการและตามวันที่กำหนดในสนธิสัญญา หรือตามที่รัฐที่ร่วมเจรจากันจะตกลงกัน¹⁶⁶ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดหรือข้อตกลงกันเช่นนั้น สนธิสัญญามีผลใช้บังคับเมื่อการให้ความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาได้กระทำโดยรัฐที่ร่วมเจรจากันทั้งหลายแล้ว¹⁶⁷ เมื่อรัฐได้ให้ความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาภายหลังจากวันที่สนธิสัญญามีผลใช้บังคับ สนธิสัญญามีผลใช้บังคับสำหรับรัฐนั้นนับแต่วันที่รัฐนั้นแสดงการยินยอมเช่นนั้น เว้นแต่สนธิสัญญากำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹⁶⁸ ทั้งนี้ ข้อกำหนดของสนธิสัญญาที่วางเกณฑ์เกี่ยวกับการยืนยันความถูกต้องของข้อกำหนดต่างๆ การแสดงการยินยอมของรัฐที่จะผูกพันตามสนธิสัญญา วิธีการหรือวันที่สนธิสัญญามีผลใช้บังคับ ข้อสงวน หน้าที่ของผู้รับฝากสนธิสัญญา และเรื่องอื่นๆ ที่ย่อมจะต้องเกิดขึ้นก่อนวันที่สนธิสัญญามีผลใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้นับแต่วันที่ได้แสดงการยอมรับข้อกำหนดของสนธิสัญญาเป็นต้นไป¹⁶⁹

• กรณีรัฐลงนาม แต่ยังมีได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญา

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ความผูกพันของรัฐตามสนธิสัญญาหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่างๆ จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐได้แสดงการยินยอมเข้าผูกพันด้วยการให้สัตยาบัน ดังนั้น การลงนามของผู้แทนรัฐในสนธิสัญญาในทางหลักการจึงไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อรัฐทันทีทันใดได้¹⁷⁰ จนกว่าจะมีการให้สัตยาบันหรือการให้ความยินยอมในรูปแบบต่างๆ แก่สนธิสัญญานั้น

โดยนัยดังกล่าว แม้รัฐจะได้ลงนามสนธิสัญญา หากแต่ยังมีได้ให้สัตยาบันหรือให้ความยินยอมแก่สนธิสัญญานั้น อันทำให้รัฐยังไม่มีผลผูกพันตามสนธิสัญญานั้นอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด แต่แม้กระนั้นก็ตาม โดยที่การจัดทำสนธิสัญญาเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐและเป็นการกระทำของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่อผลในทางกฎหมายให้สนธิสัญญามีผลผูกพัน¹⁷¹ ดังนั้น แม้ว่าสนธิสัญญาจะยังไม่ผลใช้บังคับกับรัฐที่ลงนามในสนธิสัญญาก็ตาม แต่ย่อมต้องถือว่ารัฐนั้นย่อมมี “ความผูกพันทางข้อ

¹⁶⁴ Vienna Convention, Article 16. EXCHANGE OR DEPOSIT OF INSTRUMENTS OF RATIFICATION, ACCEPTANCE, APPROVAL OR ACCESSION

“Unless the treaty otherwise provides, instruments of ratification, acceptance, approval or accession establish the consent of the State to be bound by a treaty upon:

(a) Their exchange between the contracting States;

(b) Their deposit with the depositary;

(c) Their notification to the contracting States or to the depositary, if so agreed.”

¹⁶⁵ Vienna Convention, Article 26. “PACTA SUNT SERVANDA”

“Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.”

¹⁶⁶ Vienna Convention, Article 24. ENTRY INTO FORCE AND PROVISIONAL APPLICATION OF TREATIES, paragraph 1.

¹⁶⁷ Vienna Convention, Article 24, paragraph 2.

¹⁶⁸ Vienna Convention, Article 24, paragraph 3.

¹⁶⁹ Vienna Convention, Article 24, paragraph 4.

¹⁷⁰ โปรดดู ประสิทธิ์ เอกบุตร, อ้างแล้ว, น. ๑๐๐.

ด้วยเหตุนี้ การจัดทำสนธิสัญญาส่วนใหญ่จึงมักจะกำหนดเงื่อนไขการให้สัตยาบัน (หรือการแสดงการยินยอมในลักษณะใดๆ ตามที่กำหนดในสนธิสัญญา) ภายหลังการลงนามในสนธิสัญญา (signature subject to ratification or acceptance)

¹⁷¹ โปรดดู ประสิทธิ์ เอกบุตร, อ้างแล้ว, น. ๑๒๙.

แท้จริง” หรือในทางปฏิบัติ (*de facto*) หรือ “พันธกรณีอันเกิดจากความประพฤติ” (*Obligation of conduct*) ได้ ในอันที่จะต้องไม่กระทำการใดหรืออนุญาตให้มีการกระทำใดที่ขัดหรือแย้งหรือฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดในประการต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นๆ ซึ่งแสดงถึง “ความซื่อสัตย์สุจริต” ในความประพฤติของรัฐที่ลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๘ แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนา¹⁷² กล่าวคือ รัฐจะต้องงดเว้นการกระทำใดๆ ที่อาจมีผลบั่นทอนวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา เมื่อรัฐนั้นได้ลงนามในสนธิสัญญาหรือได้แลกเปลี่ยนตราสารจัดทำสนธิสัญญาภายใต้เงื่อนไขแห่งการให้สัตยาบัน การยอมรับหรือการให้ความเห็นชอบ จนกว่ารัฐนั้นจะได้แสดงเจตจำนงที่ชัดเจนว่าจะไม่เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา¹⁷³ หรือเมื่อรัฐนั้นได้แสดงความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญา ก่อนที่สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับ และมีเงื่อนไขว่าจะไม่เลื่อนการมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญาออกไปโดยมิชอบ¹⁷⁴

โดยนัยดังกล่าว แม้รัฐจะยังมิได้ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ แต่การลงนามในสนธิสัญญาย่อมนำมาซึ่งพันธกรณีในทางปฏิบัติที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของสนธิสัญญา อันเป็นพันธกรณีที่เกิดขึ้นตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งมีที่มาจากหลักสุจริต (*Bona Fide*)¹⁷⁵ การลงนามในสนธิสัญญาจึงแสดงถึงเจตจำนงในระดับหนึ่งของรัฐในลักษณะที่เห็นด้วยหรือเห็นชอบกับวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของสนธิสัญญานั้น รัฐจึงต้องผูกพันตามหลักสุจริตที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ หรือยอมให้มีการกระทำใดๆ อันเป็นการขัดหรือกระทบต่อสนธิสัญญาที่ได้ลงนามไว้

นอกจากนี้ สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ยังอาจเปิดโอกาสให้รัฐที่ยังมิได้ให้สัตยาบันหรือแสดงความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ใช้สิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาก่อนที่รัฐจะให้สัตยาบันหรือแสดงความยินยอมใดๆ โดยจัดทำหรือเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อองค์กรตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นก็ได้ อันแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงในทางปฏิบัติของรัฐที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นต่อไปในอนาคต

(๒.๒) หน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ตามกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องรับรองและรับประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งหลายของบุคคลอันเป็นสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยนัยดังกล่าวรัฐจะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของบุคคลและจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการแทรกแซงสิทธิมนุษยชนของบุคคลโดยมิชอบ อีกทั้งยังจะต้องกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำใดๆ ที่เป็นการแทรกแซงหรือล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลโดยปัจเจกชน ตลอดจนมาตรการในการลงโทษผู้กระทำการอันมิชอบ และเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำการอันมิชอบเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศเพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองและประชาชนโดยรวม ดังนั้น จึงอาจมีบางสถานการณ์ที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการบางประการเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งอาจมีผลเป็นการแทรกแซงสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่งประการใดที่มีลักษณะเป็นสิทธิมนุษยชนของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ แต่ก็มีได้หมายความว่ารัฐจะดำเนินมาตรการหรือกระทำการเช่นนั้นได้ตามอำเภอใจแต่อย่างใด เนื่องจากสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ จนกระทั่งพัฒนาเป็นหลักสิทธิมนุษยชนสากลอันได้รับการรับรองและถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ดังนั้น การ

¹⁷² Vienna Convention, Article 18. OBLIGATION NOT TO DEFEAT THE OBJECT AND PURPOSE OF A TREATY PRIOR TO ITS ENTRY INTO FORCE

¹⁷³ Vienna Convention, Article 18, paragraph 1.

¹⁷⁴ Vienna Convention, Article 18, paragraph 2.

¹⁷⁵ โปรดดู ประสิทธิ์ เอกบุตร, อ้างแล้ว, น. ๑๓๐.



ที่รัฐจะดำเนินมาตรการหรือกระทำการใดๆ อันอาจมีผลเป็นการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการใดประการหนึ่งของบุคคล รัฐจึงต้องกระทำโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์อันเป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ โดยชัดแจ้งเป็นสำคัญ มิฉะนั้นแล้ว การดำเนินมาตรการหรือการกระทำของรัฐหรือองค์กรของรัฐเช่นนั้นอาจมีผลถึงขนาดเป็นการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลที่ได้รับผลกระทบเลยทีเดียว

โดยนัยดังกล่าว อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐ ดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ ที่มีผลเป็นการแทรกแซงหรือขัดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดในอนุสัญญานี้ในบางกรณีไว้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น

• ข้อ ๒ สิทธิในชีวิต (Right to life)

แม้ว่าอนุสัญญาแห่งยุโรปฯ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง จะรับรองโดยชัดแจ้งว่าสิทธิในชีวิตของทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย และจะไม่มีบุคคลใดถูกพรากเอาชีวิตไปโดยจงใจ

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาแห่งยุโรปฯ ข้อ ๒ วรรคสอง ก็ได้กำหนดเงื่อนไขบางประการอันเป็นข้อยกเว้นการคุ้มครองดังกล่าว ได้แก่

กรณีหนึ่ง

เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการดำเนินการลงโทษของศาลภายหลังจากที่มีการตัดสินว่าได้กระทำความผิดอาญาและนำมาซึ่งโทษดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น

กรณีที่สอง

การพรากชีวิตจะไม่ถือว่าเป็นได้กระทำโดยฝ่าฝืนต่อมาตรานี้ในกรณีที่เป็นผลมาจากการใช้อำนาจซึ่งไม่เกินกว่าความจำเป็นโดยสิ้นเชิงในกรณีดังต่อไปนี้ ได้แก่

- ในการคุ้มครองบุคคลใดๆ จากการใช้ความรุนแรงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (unlawful violence) (Art. 2, paragraph 2 (a))
- เพื่อดำเนินการจับกุมอันชอบด้วยกฎหมาย (a lawful arrest) หรือป้องกันมิให้บุคคลที่ถูกควบคุมตัวโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นหลบหนีไป (Art. 2, paragraph 2 (b))
- ในการดำเนินการที่กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อปราบจลาจลหรือปราบกบฏ (quelling a riot or insurrection) (Art. 2, paragraph 2 (c))

• ข้อ ๕ สิทธิในเสรีภาพและความมั่นคง (Right to liberty and security)

อนุสัญญาแห่งยุโรปฯ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง รับรองโดยชัดแจ้งว่าทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล และจะไม่มีบุคคลใดถูกพรากเสรีภาพของตนไป

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาแห่งยุโรปฯ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ก็ได้กำหนดเงื่อนไขบางประการอันเป็นข้อยกเว้นการคุ้มครองดังกล่าว กล่าวคือ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้และเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

- การควบคุมตัวบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมาย (lawful detention) ภายหลังจากที่มีการตัดสินโดยศาลที่มีอำนาจ (Art. 5 (a))
- การจับกุมบุคคลหรือควบคุมตัวบุคคลนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลอันชอบด้วยกฎหมาย หรือเพื่อการปฏิบัติตามหน้าที่ใดๆ ให้สมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด (Art. 5 (b))



- การจับกุมบุคคลหรือควบคุมตัวบุคคลที่กระทำเพื่อวัตถุประสงค์ในการนำตัวบุคคลนั้นมาส่งให้แก่องค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายด้วยมีข้อสงสัยอันมีเหตุผลสมควรว่าได้กระทำความผิด หรือเมื่อเป็นกรณีจำเป็นอันมีเหตุผลสมควรเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำความผิดหรือหลบหนีไปหลังจากได้กระทำความผิดนั้นแล้ว (Art. 5 (c))
- การควบคุมตัวผู้เยาว์โดยคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจตราเกี่ยวกับการศึกษา (educational supervision) หรือการควบคุมตัวผู้เยาว์โดยขอด้วยกฎหมายเพื่อส่งให้แก่องค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย (Art. 5 (d))
- การควบคุมตัวบุคคลโดยขอด้วยกฎหมายเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดต่อ หรือผู้มีความบกพร่องทางจิต (unsound mind) ผู้ติดแอลกอฮอล์หรือยาเสพติด หรือคนจรจัด (vagrants) (Art. 5 (e))
- การจับกุมบุคคลหรือควบคุมตัวบุคคลโดยขอด้วยกฎหมายเพื่อป้องกันการลักลอบเข้าประเทศ หรือเพื่อดำเนินการเนรเทศ (deportation) หรือส่งตัว (extradition) ออกนอกประเทศ (Art. 5 (f))
- ข้อ ๘ สิทธิในการเคารพต่อชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัว (Right to respect for private and family life)

อนุสัญญาแห่งยุโรปฯ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง รับรองโดยชัดแจ้งว่าทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัว ที่อยู่อาศัย และการติดต่อสื่อสาร

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาแห่งยุโรปฯ ข้อ ๘ วรรคสอง ก็ได้กำหนดเงื่อนไขบางประการอันเป็นข้อยกเว้นแห่งการคุ้มครองดังกล่าว กล่าวคือ การแทรกแซงการใช้สิทธิในชีวิตส่วนตัวของบุคคลโดยองค์กรของรัฐ (a public authority) จะกระทำได้ก็เฉพาะแต่เมื่อเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเป็นมาตรการที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย (a democratic society) เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (national security) ความปลอดภัยของประชาชน (public safety) หรือความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (economic wellbeing) ของประเทศ เพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการกระทำความผิดทางอาญาเพื่อการคุ้มครองสุขภาพหรือจิตใจ หรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

• ข้อ ๙ เสรีภาพทางความคิด ความสำนึกผิดชอบ และศาสนา (Freedom of thought, conscience and religion)

อนุสัญญาแห่งยุโรปฯ ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง รับรองโดยชัดแจ้งว่าทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพทางความคิด ความสำนึกผิดชอบ และศาสนา สิทธิประการนี้ยังหมายรวมถึงเสรีภาพที่จะเปลี่ยนศาสนาหรือความเชื่อ และเสรีภาพที่จะแสดงออกซึ่งศาสนาและความเชื่อ ไม่ว่ากระทำโดยลำพังหรือในชุมชนร่วมกับบุคคลอื่นและไม่ว่าในสถานที่สาธารณะหรือสถานที่ส่วนตัว ในการสวดมนต์ การสอน การปฏิบัติ หรือการประกอบพิธี

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาแห่งยุโรปฯ ข้อ ๙ วรรคสอง ก็ได้กำหนดเงื่อนไขบางประการอันเป็นข้อจำกัดแห่งการคุ้มครองดังกล่าว กล่าวคือ เสรีภาพที่จะแสดงออกซึ่งศาสนาหรือความเชื่อของบุคคลหนึ่งจะถูกจำกัดได้ก็แต่เพียงในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดและเป็นการจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อความปลอดภัยของประชาชน เพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชนหรือการกระทำความผิดทางอาญา เพื่อการคุ้มครองสุขภาพหรือจิตใจ หรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น



- ข้อ ๑๑ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of expression)

อนุสัญญาแห่งยุโรป ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รับรองโดยชัดแจ้งว่าทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิประการนี้ยังหมายรวมถึงเสรีภาพที่จะยึดถือความคิดเห็นและรับและส่งข้อมูลหรือความคิดโดยปราศจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐและไม่คำนึงถึงพรมแดน ข้อนี้มิได้เป็นการยกเว้นรัฐทั้งหลายจากการต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ หรือกิจการภาพยนตร์

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาแห่งยุโรป ข้อ ๑๑ วรรคสอง ก็ได้กำหนดเงื่อนไขบางประการอันเป็นข้อจำกัดแห่งการคุ้มครองดังกล่าว กล่าวคือ การใช้เสรีภาพประการนี้อาจตกอยู่ภายใต้แบบ เงื่อนไข ข้อจำกัดหรือโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นการจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน (territorial integrity) ความปลอดภัยของประชาชน เพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชนหรือการกระทำความผิดทางอาญา เพื่อการคุ้มครองสุขภาพหรือจิตใจ หรือเพื่อการคุ้มครองชื่อเสียงหรือสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อป้องกันการเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาเป็นความลับ หรือเพื่อดำรงไว้ซึ่งอำนาจและความเป็นกลางขององค์กรตุลาการ (authority and impartiality of the judiciary)

เมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดของการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่ารัฐหรือองค์กรของรัฐอาจมีความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่จะต้องดำเนินการมาตรการอันมีผลเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่งประการใดได้ แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลจะต้องเป็นการกระทำโดยชอบ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาแห่งยุโรป โดยเคร่งครัด ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลผู้กระทำการอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล และประการที่สอง เงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล

- เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้กระทำการอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล

เมื่อได้พิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดในข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยมีเหตุอันชอบธรรมที่จะกระทำเช่นนั้นได้จำกัดเฉพาะแต่ “องค์กรของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (public authority) เท่านั้น ดังจะสังเกตได้ว่ามีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยชัดแจ้งในข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในบางกรณี เช่น สิทธิในการเคารพต่อชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัว (Right to respect for private and family life) ข้อ ๘ วรรคสอง กำหนดว่าการแทรกแซงการใช้สิทธิในชีวิตส่วนตัวของบุคคลโดย “องค์กรของรัฐ” (a public authority) จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด แม้ในข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกรณีอื่นจะมีได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กรของรัฐไว้โดยชัดแจ้ง แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของการกระทำอันเป็นข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าบุคคลที่จะกระทำการเช่นนั้นย่อมจะได้แก่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เช่น สิทธิในชีวิต (Right to life) ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง กำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการดำเนินการลงโทษของศาลภายหลังจากการที่มีการตัดสินว่าได้กระทำความผิดอาญา หรือ ข้อ ๒ วรรคสอง กำหนดข้อยกเว้นในกรณีดำเนินการจับกุมอันชอบด้วยกฎหมาย หรือป้องกันมิให้บุคคลที่ถูกควบคุมตัวโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นหลบหนีไป หรือดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อปราบปรามหรือปราบกบฏ ซึ่งการดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ทั้งนี้ พึงต้องตระหนักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจดำเนินการหรือกระทำการอันเป็นการแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลจะจำกัดอยู่แต่เฉพาะองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำอันเป็นการขัดหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวเท่านั้น ดังที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในแต่ละกรณี

โดยนัยดังกล่าว เฉพาะองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการกระทำหรือดำเนินมาตรการอันเป็นการยกเว้นหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลได้ หากแต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำการตามที่อนุสัญญาแห่งยุโรปกำหนดด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจเจกชนหรือเอกชนด้วยกันย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการอันเป็นการแทรกแซงสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ผลที่ตามมา ก็คือ การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประการต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาแห่งยุโรป ย่อมใช้บังคับไม่เพียงแต่ใน “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐและเอกชน” เท่านั้น หากแต่ยังได้รับความคุ้มครองใน “ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน” ด้วยกันเองอีกด้วย แนวทางการตีความเช่นนี้ยังได้รับการยืนยันตามข้อ ๑๓ แห่งอนุสัญญาแห่งยุโรป ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลทุกคนซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ถูกล่วงละเมิด มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลแห่งรัฐของตน แม้ว่าการล่วงละเมิดนั้นจะกระทำขึ้นโดยบุคคลซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่ของตนก็ตาม” ดังนั้น หากองค์กรของรัฐจะกระทำการอันเป็นการยกเว้นหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลจะต้องกระทำตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำการดังกล่าวต่อไปแล้ว การกระทำการอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลหนึ่งโดยบุคคลอีกคนหนึ่งย่อมจะกระทำมิได้ยิ่งกว่า

ดังนั้น นอกจากรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาแห่งยุโรป จะมีหน้าที่จะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในประการต่างๆ ที่ได้รับการคุ้มครองในอนุสัญญานี้ โดยจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการแทรกแซงโดยมิชอบหรือล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้น (negative obligation) แล้ว รัฐภาคียังมีหน้าที่จะต้องดำเนินมาตรการให้ปัจเจกชนทุกคนเคารพต่อสิทธิดังกล่าวด้วยเช่นกัน (positive obligation)¹⁷⁶ ทั้งในรูปมาตรการคุ้มครองทางแพ่งและมาตรการคุ้มครองทางอาญาตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำการอันเป็นข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลได้ แต่ก็มีได้หมายความว่าองค์กรของรัฐจะกระทำการหรือกำหนดมาตรการเป็นประการใดก็ได้ หากแต่ต้องกระทำตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้วย

เงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล

การดำเนินมาตรการขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งจะถือเป็นการกระทำโดยชอบอันเข้าข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดในแต่ละกรณีตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาแห่งยุโรป นั้น การดำเนินมาตรการเช่นนั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอีกด้วย ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสามประการประกอบกัน ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การดำเนินมาตรการนั้นมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้

เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าแทบจะทุกกรณี การดำเนินมาตรการขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้กระทำเช่นนั้น ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องย่อมจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถกระทำการหรือดำเนินมาตรการอันเป็นการขัดหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลได้ อีกทั้งยังมักจะกำหนดเงื่อนไขและวิธีการกระทำการหรือดำเนินมาตรการเช่นนั้นไว้โดยชัดแจ้งอีกด้วย

เหตุผลที่การกระทำขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการขัดหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลจะต้องมีกฎหมายกำหนดหรืออนุญาตให้กระทำได้นั้น ย่อมตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “หลักความโปร่งใส” กล่าวคือ นอกจากกระบวนการในการตรากฎหมายจะได้ผ่านการกลั่นกรองขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมแล้ว บุคคลทุกคนยังสามารถที่จะตรวจสอบหรือรับทราบข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่ตน และยังสามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ถึงผลที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ตนจากการใช้บังคับกฎหมายนั้น

¹⁷⁶ M.-A. EISSEN, La Convention et les devoirs de l'individu dans la protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen, 1967. pp. 176-177.



นอกจากนี้ กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรของรัฐดำเนินการอันเป็นการแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลจะต้องกำหนด “หลักประกันสิทธิ” ในลักษณะต่างๆ ของบุคคลผู้เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบมิให้การกระทำหรือการดำเนินการขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามอำเภอใจหรือไม่มีขอบเขตอีกด้วย

ประการที่สอง การดำเนินการนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

การดำเนินการขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ดังจะสังเกตได้ว่าข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทุกกรณีตามอนุสัญญาแห่งยุโรปฯ จะเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ของการกระทำเช่นนั้นกับ “ประโยชน์สาธารณะ” เช่น เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (national security) ความปลอดภัยของประชาชน (public safety) หรือความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (economic wellbeing) ของประเทศ เพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชนหรือการกระทำ ความผิดทางอาญา เพื่อการคุ้มครองสุขภาพหรือจิตใจ เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อป้องกันการเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาเป็นความลับ หรือเพื่อบำรุงไว้ซึ่งอำนาจและความเป็นกลางขององค์กรตุลาการ (authority and impartiality of the judiciary)

เหตุผลที่การกระทำขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการขัดหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ย่อมตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “หลักประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์ของประเทศหรือของประชาชนโดยส่วนรวมที่มี “สถานะเหนือกว่า” ประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล

ประการที่สาม การดำเนินการนั้นเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย และได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่มุ่งหมายนั้น

การดำเนินการขององค์กรของรัฐอันเป็นการแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลจะต้องเป็น “สิ่งจำเป็น” ในสังคมประชาธิปไตย และยังจะต้องได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่มุ่งหมายนั้นด้วย

เหตุผลของเงื่อนไขประการนี้เพื่อให้การกระทำอันเป็นการขัดหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลโดยองค์กรของรัฐเป็นไปเฉพาะแต่ในกรณีที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น ซึ่งกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรของรัฐกระทำเช่นนั้นได้ ย่อมจะกำหนดหลักเกณฑ์บนพื้นฐานของความจำเป็นของการกระทำเช่นนั้น นอกจากนี้ เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ แม้จะเป็นกรณีจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด แต่การกระทำเช่นนั้นจะต้องเป็นไปตาม “หลักความได้สัดส่วน” อีกด้วย กล่าวคือ การกระทำเช่นนั้นได้กระทำได้เหมาะสมและได้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่มุ่งหมาย จะได้รับและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำเช่นนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรของรัฐก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องน้อยที่สุด

๓.๒ หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

กฎหมายและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีเป็นจำนวนมากดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายระหว่างประเทศที่รับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์แห่งวัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้าสำหรับงานวิจัยนี้ หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่จะนำเสนอในส่วนนี้จะมุ่งเน้นไปที่ “ความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศ” อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงซึ่งมีอาชญากรรมไปโดยมิได้รับการลงโทษ เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์หลักกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงดังกล่าวต่อไป

ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึง ๓.๒.๑ ความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และ ๓.๒.๒ หลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศ



๓.๒.๑ ความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ความผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงตามกฎหมายระหว่างประเทศที่นำเสนอในส่วนนี้ แบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ (๑) การกระทำให้บุคคลถึงแก่ความตายโดยเจ้าพนักงาน (Extrajudicial killing) และ (๒) อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crime against humanity)

(๑) การกระทำให้บุคคลถึงแก่ความตายโดยเจ้าพนักงาน (หรือนอกกระบวนการยุติธรรม) (Extrajudicial killing)

การฆ่าตัดตอน (การทำให้บุคคลถึงแก่ความตายโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม) (summary executions) หรือการฆ่าตามอำเภอใจ (arbitrary executions) เป็นหัวข้อที่มีการอภิปรายกันมาเป็นระยะเวลาหลายปีในแผนงานของการอภิปรายให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน¹⁷⁷ คณะอนุกรรมการด้านการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองคนกลุ่มน้อยแห่งสหประชาชาติ (The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) ได้เคยรายงานเรื่องนี้ในหัวข้อ “การสูญหายและการฆ่าตัดตอน” (Disappearances and summary execution) มาเป็นระยะเวลานานแล้ว และในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รายงานของคณะอนุกรรมการฯ ได้ชี้ให้เห็นถึงจำนวนคดีที่มีการกล่าวหาว่าเป็นกรณีฆ่าตัดตอนมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ คณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The Commission on Human Rights) จึงได้จัดตั้งคณะทำงานด้านการบังคับบุคคลให้สูญหาย (The Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances) ขึ้น¹⁷⁸ และต่อมา ในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ คณะกรรมการฯ ก็ได้แต่งตั้งบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นยอมรับในทางระหว่างประเทศให้ทำหน้าที่เป็น “ผู้รายงานพิเศษเกี่ยวกับการฆ่าตัดตอนหรือการฆ่าโดยอำเภอใจ” (Special Rapporteur on summary or arbitrary executions)¹⁷⁹ เพื่อนำเสนอรายงานแก่คณะกรรมการฯ เป็นรายปี (annual report) เกี่ยวกับเรื่องการกระทำการฆ่าตัดตอน (การทำให้บุคคลถึงแก่ความตายโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม) หรือการฆ่าโดยอำเภอใจ พร้อมข้อสรุปและข้อเสนอแนะ (Recommendations) และต่อมา คณะกรรมการฯ ได้ขยายขอบอำนาจของผู้รายงานพิเศษให้กว้างขวางขึ้นโดยให้ครอบคลุมถึง “การฆ่าโดยเจ้าพนักงาน” (หรือนอกกระบวนการยุติธรรม) (extrajudicial) อันได้แก่ การฆ่าบุคคลหนึ่งโดยเจ้าพนักงานของรัฐ (government authorities) โดยปราศจากการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม (judicial proceeding) หรือกระบวนการตามกฎหมาย (legal process)¹⁸⁰ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าสมาชิกของคณะกรรมการฯ ได้รับรองการขยายขอบเขตของอำนาจให้กว้างขวางขึ้น ให้ครอบคลุมการกระทำทั้งหลายที่เป็น “การฝ่าฝืนสิทธิในชีวิต” (all violations of the right to life) ของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการประกันโดยกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศจำนวนมาก¹⁸¹ และทำให้ผู้รายงานพิเศษมีชื่อเรียกใหม่ว่า “ผู้รายงานพิเศษเกี่ยวกับการฆ่าโดยเจ้าพนักงาน การฆ่าตัดตอน หรือการฆ่าโดยอำเภอใจ” (Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions) ทั้งนี้ อำนาจของผู้รายงานพิเศษครอบคลุมทุกๆ ประเทศ ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่¹⁸²

¹⁷⁷ โปรดดู Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions ใน <http://www.ohchr.org/en/issues/executions/pages/srexecutionsindex.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗)

¹⁷⁸ Resolution 20 (XXXVI) of 29 February 1980.

¹⁷⁹ Resolution 1982/29 of 11 March 1982. ต่อมา มติดังกล่าวได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจและสังคม (the Economic and Social Council) (Resolution 1982/35)

¹⁸⁰ “Extrajudicial” means outside of judicial proceedings; beyond the action or authority of a court; beyond, outside, or against the usual procedure of justice; legally unwarranted. <http://dictionary.reference.com/browse/extrajudicial>

¹⁸¹ Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, อ้างแล้ว.

¹⁸² เพิ่งอ้าง.



โดยนัยดังกล่าว บุคคลทุกคนจึงย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายและอนามัยของตน อันเป็นสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้องศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์ (the inherent dignity of the human person) ที่ได้รับการรับรอง และคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) และนอกจากบุคคลจะได้รับความคุ้มครองสิทธิในชีวิต ร่างกายและอนามัยของตนแล้ว ในกรณีที่มีผู้ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่สิทธิในประการต่างๆ ดังกล่าวโดยมิชอบ บุคคลก็ยังมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาดีตามกระบวนการยุติธรรมโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกันอีกด้วย แม้บุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายนั้นจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาก็ตาม ดังนั้น บุคคลใดก็ตามหรือแม้เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็มิอาจกระทำการใดๆ อันเป็น “การลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ” ของบุคคลซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศฯ ดังกล่าว และในกรณีที่รัฐภาคีใดไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีตามข้อกำหนดต่างๆ ตามกติกานี้ กรณีก็อาจมีการแจ้งเรื่องดังกล่าวไปยังองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกติกานี้

ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงข้อพิจารณาสำคัญสองประการ ได้แก่ (๑.๑) สิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายโดยมิชอบหรือตามอำเภอใจ และ (๑.๒) การเสนอเรื่องการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายโดยมิชอบหรือโดยอำเภอใจต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ตั้งขึ้นตามกติกานี้

(๑.๑) สิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายโดยมิชอบหรือตามอำเภอใจ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้กำหนดข้อกำหนดต่างๆ อันเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตร่างกายของตน บุคคลจึงมีอาจถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายโดยมิชอบหรือโดยอำเภอใจจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐ ทั้งในกรณีปกติทั่วไป และในกรณีที่บุคคลผู้ถูกกระทำเช่นนั้นเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาก็ตาม

ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงข้อพิจารณาสองประการ ได้แก่ (๑.๑.๑) สิทธิของบุคคลทั่วไปที่จะไม่ถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายโดยมิชอบหรือตามอำเภอใจ และ (๑.๑.๒) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในการได้รับการพิจารณาดีตามกระบวนการยุติธรรม

(๑.๑.๑) สิทธิของบุคคลทั่วไปที่จะไม่ถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายโดยมิชอบหรือตามอำเภอใจ

ในส่วนนี้ จึงมีข้อที่ควรพิจารณาสองประการ ได้แก่ ก. หลักห้ามกระทำการอันเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคล และ ข. ข้อจำกัดของการห้ามการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคล

ก. หลักห้ามกระทำการอันเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคล

กติการะหว่างประเทศฯ ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการต่างๆ ของบุคคลทั้งหลาย ดังนั้น บุคคลทุกคนจึงมีสิทธิที่จะมีชีวิต¹⁸³ และมีสิทธิและเสรีภาพในความปลอดภัยในร่างกายของตน¹⁸⁴ อันเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีมาแต่กำเนิดและต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย บุคคลใดจะกระทำการใดๆ อันเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลอื่นจึงเป็นการต้องห้าม แม้กระทั่งผู้กระทำการเช่นนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม โดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม

โดยส่วนใหญ่แล้ว การกระทำอันเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลโดยเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐมักเกิดขึ้นในการลงโทษ และอาจเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะ ได้แก่ ก.๑) การทรมาน (Torture) หรือการกระทำอันไร้มนุษยธรรม และ ก.๒) การฆ่าหรือทำให้บุคคลเสียชีวิต

¹⁸³ ICCPR, Article 6, paragraph 1.

¹⁸⁴ ICCPR, Article 9, paragraph 1.



ก.๑) การทรมาน (Torture) หรือการกระทำอันไร้มนุษยธรรม

ตามกติการะหว่างประเทศฯ บุคคลจะถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้าได้¹⁸⁵ เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐจึงมีอาจกระทำการทรมานบุคคลใดๆ หรือกระทำการลงโทษโดยวิธีการที่โหดร้าย (cruel) หรือไร้มนุษยธรรม (inhuman) ใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

นอกจากนี้ การทรมานและการกระทำอันไร้มนุษยธรรมยังเป็นการกระทำที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔ (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT)¹⁸⁶

อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “การทรมาน” (Torture) ไว้ว่าหมายถึง “การกระทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานโดยเจตนาต่อบุคคลหนึ่ง ไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ เพื่อความมุ่งหมายที่จะได้รับข้อมูลหรือการรับสารภาพจากบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม ลงโทษบุคคลนั้นเพื่อการกระทำที่บุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามได้กระทำขึ้นหรือต้องสงสัยว่าได้กระทำ ข่มขู่หรือบังคับขู่เข็ญบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม หรือเพื่อเหตุผลใดๆ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติไม่ว่าในลักษณะใดๆ เมื่อการกระทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานเช่นนั้นได้กระทำโดยหรือได้รับความยินยอมหรือการยอมรับโดยเจ้าพนักงานของรัฐ หรือโดยบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานที่เกิดขึ้นจากการลงโทษตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว”¹⁸⁷

การทรมานตามนัยแห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ มุ่งเน้นที่เงื่อนไขสำคัญสามประการ ได้แก่ ลักษณะของการกระทำ บุคคลผู้กระทำ และวัตถุประสงค์ของการกระทำทรมาน กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง

การกระทำทรมานเป็นการกระทำซึ่งผู้กระทำมุ่งหมายให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรง (severe pain or suffering) แก่บุคคลหนึ่ง ไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบหรือลักษณะใดๆ ให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงเช่นนั้น

ประการที่สอง

การกระทำทรมานจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานของรัฐ (a public official) โดยเป็นการกระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐโดยตรง หรือเป็นการกระทำของบุคคลอื่น หากแต่ได้รับความยินยอมหรือการรู้เห็นของเจ้าพนักงานของรัฐ หรือกระทำโดยบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ (an official capacity) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำทรมานตามนัยแห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ มุ่งไปที่การกระทำโดยใช้หรืออาศัย “อำนาจรัฐ” ในการกระทำการเป็นสำคัญนั่นเอง

¹⁸⁵ ICCPR, Article 7.

¹⁸⁶ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984 entry into force 26 June 1987.

¹⁸⁷ CAT, Article 1.

“1. For the purposes of this Convention, the term “torture” means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions.”



ประการที่สาม

การกระทำทรมานโดยเจ้าพนักงานของรัฐเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประการใดประการหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ได้แก่ เพื่อให้ได้รับข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากบุคคลหนึ่งหรือบุคคลที่สาม เพื่อลงโทษบุคคลนั้นสำหรับการกระทำของบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามหรือสำหรับการต้องสงสัยว่าได้กระทำการนั้น เพื่อข่มขู่หรือบังคับขู่ขู่บุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม หรือเพื่อเหตุผลใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติไม่ว่าในลักษณะใดๆ ต่อบุคคล

อนึ่ง หากการกระทำทรมานเช่นนั้นได้กระทำโดยมีลักษณะหรือเข้าเงื่อนไขต่างๆ ของธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๙๘ ด้วยแล้ว การทรมานนั้นจะยกระดับเป็น “การกระทำความผิดต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity)¹⁸⁸ และเป็นความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศตามธรรมนูญกรุงโรมฯ ด้วย

อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ยังกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า ไม่มีสถานการณ์คับขันอย่างใดๆ ไม่ว่าจะเป็นสภาวะสงครามหรือภัยคุกคามเกี่ยวกับสงคราม (a state of war or a threat of war) ความไม่เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ (internal political instability) หรือภาวะฉุกเฉินสาธารณะอื่นใด (any other public emergency) ที่จะถูกยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อเป็นเหตุผลของการทำการทรมาน¹⁸⁹ ในทำนองเดียวกัน คำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรของรัฐย่อมมิอาจถูกยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อเป็นเหตุผลของการทำการทรมาน¹⁹⁰ แต่อย่างใด

กติการะหว่างประเทศฯ และอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ต่างก็มีข้อกำหนดในแนวทางเดียวกันเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐภาคีที่จะต้องส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้าที่ของรัฐภาคีที่จะต้องกำหนดให้การกระทำทรมานเป็นความผิด (offences) ตามกฎหมายอาญาของตน¹⁹¹ ตลอดจนดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้รัฐภาคีมีเขตอำนาจเหนือการกระทำความผิดอาญาดังกล่าว¹⁹² ด้วย

ก.๒) การฆ่าหรือทำให้บุคคลเสียชีวิต

กติการะหว่างประเทศฯ ด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองยังได้รับรองและคุ้มครองสิทธิในชีวิตของบุคคลโดยชัดแจ้งอีกด้วย กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิด (the inherent right to life) สิทธินี้ต้องได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย และบุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ¹⁹³

ดังนั้นเจ้าพนักงานของรัฐจึงย่อมต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิในชีวิตของบุคคลทั้งหลายตามที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศฯ ด้วย สิทธิในชีวิตของบุคคลจึงเป็นสิทธิที่มีอาจถูกลิดรอนการกระทำใดๆ อันเป็นการทำให้บุคคลเสียชีวิตโดยอำเภอใจหรือนอกระบบกฎหมาย การกระทำเช่นนั้นย่อมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

ข. ข้อจำกัดของการห้ามการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคล

แม้โดยหลักแล้วเจ้าพนักงานของรัฐจะมีอำนาจกระทำการใดๆ อันมีผลเป็นการทำลายหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายภายในของรัฐภาคีกำหนด การกระทำเช่นนั้นของเจ้าพนักงานของรัฐย่อมมิใช่การกระทำโดยอำเภอใจหรือนอกระบบกฎหมายหรือกระบวนกฤษฎีธรรม และเป็นกรณีที่เข้าข่ายกเว้นตามที่กติการะหว่างประเทศฯ กำหนดไว้

¹⁸⁸ Rome Statute of International Criminal Court 1998, Article 7 Crimes against humanity, paragraph 2 (e).

¹⁸⁹ CAT, Article 2, paragraph 2.

¹⁹⁰ CAT, Article 2, paragraph 3.

¹⁹¹ CAT, Article 4, paragraph 1.

¹⁹² CAT, Article 5, paragraph 1.

¹⁹³ ICCPR, Article 6, paragraph 1.

กล่าวคือ บุคคลจะถูกลดทอนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและโดยเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย¹⁹⁴ แม้ในกรณีเช่นนั้น กติการะหว่างประเทศฯ ก็ยังกำหนดให้บุคคลที่ถูกลดทอนเสรีภาพจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรม และความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์¹⁹⁵

อย่างไรก็ตาม กติการะหว่างประเทศฯ ยังให้ความสำคัญคุ้มครองแก่บุคคลในกรณีถูกละเมิดสิทธิชีวิตอีกด้วย กล่าวคือในประเทศที่ยังมีโทษประหารชีวิต (the death penalty) การลงโทษประหารชีวิตจะกระทำได้อีกเฉพาะแต่เพื่อคดีอุกฉกรรจ์ที่สุด (the most serious crimes) ตามที่กฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด และเฉพาะแต่โดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลที่มีอำนาจ¹⁹⁶

(๑.๑.๒) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในการได้รับการพิจารณาคดีตาม

กระบวนการยุติธรรม

นอกจากบุคคลทั่วไปจะได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของตน ดังกล่าวข้างต้นแล้ว บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดก็มีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของตน ตามที่รับรองและคุ้มครองไว้ในกติการะหว่างประเทศฯ ด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกัน

กติการะหว่างประเทศฯ รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาให้ได้รับการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในทุกชั้น ทั้งในชั้นการจับกุมหรือควบคุมตัว การพิจารณาคดี การพิพากษา และการทบทวนคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

ก) ชั้นการจับกุมหรือควบคุมตัว

กติการะหว่างประเทศฯ กำหนดว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจมิได้¹⁹⁷

ในขณะที่จับกุม บุคคลที่ถูกจับกุมจะต้องได้รับแจ้งถึงเหตุผลในการจับกุม และจะต้องได้รับแจ้งถึงข้อหาที่ถูกจับกุมโดยพลัน¹⁹⁸ นอกจากนี้ ในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือควบคุมตัวเนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวนั้นจะต้องถูกนำตัวไปยังศาลหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายโดยพลัน¹⁹⁹

ในกรณีที่มีการจับกุมหรือควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน²⁰⁰

ข) ชั้นการพิจารณาคดี

กติการะหว่างประเทศฯ วางหลักการพื้นฐานไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสมอกันในการพิจารณาคดีของศาลและคณะตุลาการ ตลอดจนมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมโดยคณะตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจ มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง²⁰¹

¹⁹⁴ ICCPR, Article 9, paragraph 1.

¹⁹⁵ ICCPR, Article 10, paragraph 1.

¹⁹⁶ ICCPR, Article 6, paragraph 2.

¹⁹⁷ ICCPR, Article 9, paragraph 1.

¹⁹⁸ ICCPR, Article 9, paragraph 2.

¹⁹⁹ ICCPR, Article 9, paragraph 3.

²⁰⁰ ICCPR, Article 9, paragraph 5.

²⁰¹ ICCPR, Article 14, paragraph 1.



นอกจากนี้ บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวเนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาจะต้องมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาอันสมควร หรือได้รับการปล่อยตัวไป²⁰² ทั้งนี้ มิให้ถือเป็นหลักทั่วไปว่าจะต้องควบคุมตัวบุคคลที่รอการพิจารณาคดี เนื่องจากบุคคลที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญายังคงมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายว่าไม่มีความผิด²⁰³ นอกจากนี้ กติการะหว่างประเทศฯ ยังรับรองว่าบุคคลทุกคนย่อมเสมอกันในการพิจารณาของศาลและคณะตุลาการ และย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม²⁰⁴

ในการพิจารณาคดีอาญา บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันสิทธิขั้นต่ำโดยเสมอภาคกัน²⁰⁵ ได้แก่

- การได้รับแจ้งโดยพลันซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพและเหตุแห่งความผิดที่ถูกกล่าวหา ในภาษาที่บุคคลนั้นเข้าใจได้
- การติดต่อทนายความที่ตนเลือกได้ และมีเวลาเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อต่อสู้คดี
- การพิจารณาคดีจะต้องไม่ชักช้าเกินความจำเป็น
- การพิจารณาคดีต่อหน้าตน และการต่อสู้คดีด้วยตนเอง
- การได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย และการได้รับความช่วยเหลือจากล่ามโดยไม่คิดมูลค่า
- การไม่ถูกบังคับให้เปิดเผยความเป็นปรีภัยต่อตนเอง หรือให้รับสารภาพผิด

ค. ขั้นภายหลังการพิพากษาของศาล

บุคคลทุกคนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญาย่อมมีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษาโดยเป็นไปตามกฎหมาย²⁰⁶

นอกจากนี้ บุคคลที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษในความผิดอาญา และภายหลังจากนั้นมีการกลับคำพิพากษาที่ให้ลงโทษบุคคลนั้นหรือบุคคลนั้นได้รับการอภัยโทษ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่มีข้อบกพร่อง บุคคลที่ได้รับความทุกข์อันเนื่องมาจากการลงโทษตามคำพิพากษาลงโทษเช่นนั้น ต้องได้รับการชดเชยตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่ยังไม่รู้ให้ทันเวลาเป็นผลจากบุคคลนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน²⁰⁷

(๑.๒) การเสนอเรื่องการกระทำอันมิได้เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกติกาฯ หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติการะหว่างประเทศฯ ต้องเคารพและประกันแก่ปัจเจกชนทั้งหลายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนเกี่ยวกับสิทธิในชีวิตร่างกายของปัจเจกชนซึ่งได้รับการรับรองไว้ในกติกาฯ โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ²⁰⁸ นอกจากนี้ กติการะหว่างประเทศฯ ยังได้กำหนดด้วยว่าไม่มีข้อกำหนดใดๆ ในกติกาฯ ที่ให้สิทธิแก่รัฐหรือกลุ่มบุคคลใดที่จะกระทำการใดๆ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการทำลายสิทธิและเสรีภาพ ที่ได้รับการรับรองไว้ในกติกาฯ หรือเป็นการ

²⁰² เพิ่งอ้าง.

²⁰³ ICCPR, Article 14, paragraph 2.

²⁰⁴ ICCPR, Article 14, paragraph 1.

²⁰⁵ ICCPR, Article 14, paragraph 3.

²⁰⁶ ICCPR, Article 14, paragraph 5.

²⁰⁷ ICCPR, Article 14, paragraph 6.

²⁰⁸ ICCPR, Article 2, paragraph 1.

จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกติกาในแต่อย่างใด ในทำนองเดียวกัน รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่าการกระทำการทรมานในรูปแบบต่างๆ เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของตนและจะต้องกำหนดโทษที่มีความเหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ด้วย²⁰⁹ อีกทั้งจะต้องดำเนินมาตรการทั้งหลายที่จำเป็นเพื่อให้ตนมีเขตอำนาจเหนือการกระทำการทรมานที่เกิดขึ้นในอาณาเขตของรัฐนั้น หรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นคนชาติของรัฐนั้น²¹⁰

ดังนั้น หากรัฐภาคีแห่งใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว หรือยอมให้มีการปฏิบัติฝ่าฝืนข้อกำหนดเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำการทรมานบุคคลหรือทำให้บุคคลถึงแก่ความตายโดยอ้อมใจหรือไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมอันเป็นการกระทำที่ขัดหรือฝ่าฝืนต่อพันธกรณีของรัฐภาคีตามที่กำหนดไว้ในกติกาในกรณีจึงเป็นเงื่อนไขที่อาจมีการเสนอเรื่องหรือแจ้งเรื่องไปยังองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ในอนุสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศฯ โดยตรงก็ได้ ซึ่งในที่นี้ย่อมได้แก่ (๑.๒.๑) คณะกรรมการต่อต้านการทรมานตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และ (๑.๒.๒) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่จัดตั้งขึ้นตามกติการะหว่างประเทศฯ

(๑.๒.๑) การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (Committee against Torture)

ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ

อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีจัดทำและเสนอรายงานต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (คณะกรรมการ) เกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่ใช้บังคับเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ ทั้งนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับสำหรับรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยเสนอผ่านเลขาธิการสหประชาชาติ (The Secretary General of the United Nations) และเสนอรายงานเพิ่มเติมทุกๆ ระยะเวลาสี่ปีเกี่ยวกับมาตรการใหม่ได้ดำเนินการไปแล้วและรายงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการร้องขอ²¹¹ นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการได้รับข้อสนเทศที่เชื่อถือได้ (reliable information) ที่แสดงถึงข้อบ่งชี้อันควรเชื่อถือได้ (well - founded indications) ว่ากำลังมีการกระทำการทรมานอย่างเป็นระบบในอาณาเขตของรัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่ง คณะกรรมการอาจเชิญชวนรัฐภาคีนั้นให้ความร่วมมือในการตรวจสอบข้อสนเทศดังกล่าว และให้เสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อสนเทศนั้น²¹² คณะกรรมการจะต้องพิจารณาข้อสังเกตต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และหากเห็นว่าเป็นการจำเป็น คณะกรรมการอาจแต่งตั้งสมาชิกคนหนึ่งหรือหลายคนของคณะกรรมการเพื่อทำการไต่สวนในทางลับ (a confidential inquiry) และรายงานผลต่อคณะกรรมการโดยเร็วก็ได้²¹³ ทั้งนี้ การดำเนินการพิจารณาในทุกขั้นตอนของคณะกรรมการให้กระทำในทางลับ

การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแบ่งออกได้เป็นสองกรณี ได้แก่ ก. กรณีรัฐภาคีต่อรัฐภาคี และ ข. กรณีปัจเจกชนต่อรัฐภาคี

ก. กรณีรัฐภาคีต่อรัฐภาคี

รัฐภาคีแห่งหนึ่งอาจเสนอเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ในกรณีที่รัฐภาคีนั้นเห็นว่ารัฐภาคีอีกแห่งหนึ่งมิได้ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามอนุสัญญานี้อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวก็ต่อเมื่อรัฐภาคีที่เสนอเรื่องร้องเรียนนั้นได้ประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวข้องรัฐนั้นด้วย นอกจากนี้ และรัฐภาคีอีกแห่งหนึ่งนั้นก็ต้องประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการด้วยเช่นกัน²¹⁴ ทั้งนี้ การรับและพิจารณาของคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ

²⁰⁹ CAT, Article 4.

²¹⁰ CAT, Article 5.

²¹¹ CAT, Article 19, paragraph 1.

²¹² CAT, Article 20, paragraph 1.

²¹³ CAT, Article 20, paragraph 2.

²¹⁴ CAT, Article 21, paragraph 1.



โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางให้มีการเจรจากันสำหรับรัฐภาคีทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่
ร้องเรียนอย่างฉันมิตร (a freindly solution)²¹⁵

คณะกรรมการจะดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวก็เฉพาะแต่เมื่อคณะกรรมการ
มั่นใจว่าได้มีการดำเนินการเยียวยาภายในประเทศ (all domestic remedies) จนสิ้นสุดกระบวนการแล้วตามหลักกฎหมายระหว่าง
ประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป การพิจารณาของคณะกรรมการให้กระทำในการประชุมโดยลับ (closed meetings)²¹⁶ และใน
กรณีที่มีความเหมาะสม คณะกรรมการอาจจัดตั้งคณะกรรมการประนีประนอมเฉพาะกิจ (an ad hoc conciliation commission)
ขึ้นก็ได้ คณะกรรมการจะต้องเสนอรายงานการพิจารณาภายในระยะเวลาสิบสองเดือนหลังจากที่ได้รับเรื่องร้องเรียน²¹⁷ ทั้งนี้ ในกรณี
ที่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องสามารถแก้ไขปัญหาด้วยกันอย่างฉันมิตรได้ รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการจะจำกัดเนื้อหาอยู่แต่เพียง
คำแถลงสรุปข้อเท็จจริงและวิธีการแก้ไขปัญหาที่บรรลุร่วมกันนั้น ในทางตรงกันข้าม หากไม่สามารถบรรลุการแก้ไขปัญหาได้ นอกจาก
คำแถลงสรุปข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการยังจะต้องแนบคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรและบันทึกคำแถลงด้วยวาจาของรัฐภาคีที่
เกี่ยวข้องทั้งหลายไว้ในรายงานอีกด้วย และคณะกรรมการจะต้องส่งรายงานการพิจารณาไปให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งหลายนั้น²¹⁸

อย่างไรก็ตาม การรับและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น
จะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อรัฐภาคีจำนวนห้ารัฐได้ทำการประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการแล้ว²¹⁹

ข. กรณีปัจเจกชนต่อรัฐภาคี

ปัจเจกชนคนหนึ่งหรือผู้กระทำการแทนปัจเจกชนนั้นอาจเสนอเรื่องร้องเรียนต่อ
คณะกรรมการ ในกรณีที่กล่าวอ้างว่าตนหรือปัจเจกชนนั้นเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดข้อกำหนดต่างๆ ตามอนุสัญญานี้
โดยรัฐภาคีที่มีเขตอำนาจเหนือตนหรือปัจเจกชนนั้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวก็ต่อเมื่อ
รัฐภาคีที่มีอำนาจเหนือปัจเจกชนผู้ร้องเรียนนั้นได้ประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้²²⁰
ทั้งนี้ เรื่องร้องเรียนที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ส่ง (anonymous) หรือที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นการใช้สิทธิยื่นเรื่องร้องเรียนโดยมิชอบ (abuse
of right of submission) หรือขัดต่อข้อกำหนดในอนุสัญญานี้ คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณาไม่ได้²²¹ นอกจากนี้ คณะกรรมการจะไม่
รับเรื่องร้องเรียนจากปัจเจกชนไว้พิจารณาจนกว่าจะเป็นที่แน่ใจว่าเรื่องร้องเรียนเดียวกันนั้นมิได้²²²

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนของปัจเจกชนแล้ว คณะกรรมการจะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียน
โดยอาศัยข้อสนเทศทั้งหลายที่ปัจเจกชนหรือผู้กระทำการแทนปัจเจกชนนั้นได้ส่งมาให้แก่ตน คณะกรรมการจะต้องส่งเรื่องร้องเรียน
ดังกล่าวไปยังรัฐภาคี (ที่ยอมรับอำนาจของคณะกรรมการและที่ถูกกล่าวหา) นั้น ภายในระยะเวลาหกเดือน รัฐภาคีนั้นจะต้องยื่น
คำอธิบายเป็นลายลักษณ์อักษร (written explanations) หรือคำแถลงชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนนั้น ตลอดจนการเยียวยาที่รัฐภาคี
นั้นได้กระทำไปแล้ว ถ้าหากมี²²³ การพิจารณาของคณะกรรมการให้กระทำในการประชุมโดยลับ (closed meetings)²²⁴ และส่ง
ความเห็นของตนไปยังรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องและปัจเจกชนผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนนั้น²²⁵

²¹⁵ CAT, Article 21, paragraph 1 (e).

²¹⁶ CAT, Article 21, paragraph 1 (d).

²¹⁷ CAT, Article 21, paragraph 1 (h).

²¹⁸ CAT, Article 21, paragraph 1 (h) (i) (ii).

²¹⁹ CAT, Article 21, paragraph 2.

²²⁰ CAT, Article 22, paragraph 1.

²²¹ CAT, Article 22, paragraph 2.

²²² CAT, Article 22, paragraph 4 (a) (b).

²²³ CAT, Article 22, paragraph 3.

²²⁴ CAT, Article 22, paragraph 6.

²²⁵ CAT, Article 22, paragraph 7.

อย่างไรก็ตาม การรับและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อรัฐภาคีจำนวนห้ารัฐได้ทำการประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการแล้ว²²⁶

(๑.๒.๒) การแจ้งเรื่องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ที่จัดตั้งขึ้นตามกติการะหว่างประเทศฯ

กติการะหว่างประเทศฯ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีที่รัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกติกาฯ นอกจากนี้ กติการะหว่างประเทศฯ ยังได้กำหนดให้รัฐภาคีจัดทำและเสนอรายงานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (*คณะกรรมการ*) เกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่ใช้บังคับเพื่อการรับรองสิทธิในประการต่างๆ ที่ได้รับรองไว้ในกติกาฯ ตลอดจนความก้าวหน้าในการดำเนินมาตรการเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าว โดยเสนอผ่านเลขาธิการสหประชาชาติ ทั้งนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กติกาฯ มีผลใช้บังคับสำหรับรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง และในเวลาใดๆ ภายหลังจากนั้นตามที่คณะกรรมการร้องขอ²²⁷ เมื่อคณะกรรมการได้ศึกษารายงานที่รัฐภาคีเสนอมาแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดส่งรายงานของตนและความเห็นทั่วไปตามที่เห็นสมควรไปยังรัฐภาคีนั้น คณะกรรมการอาจส่งความเห็นดังกล่าวพร้อมสำเนารายงานที่ได้รับจากรัฐภาคีไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (the Economic and Social Council) ด้วย²²⁸

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้ก็ต่อเมื่อรัฐภาคีที่เสนอเรื่องร้องเรียนนั้นได้ประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการและเห็นว่ารัฐภาคีอีกรัฐหนึ่งมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกติกาฯ ในทำนองเดียวกัน รัฐภาคีอีกแห่งหนึ่งนั้นก็ต้องประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการด้วยเช่นกัน²²⁹

ทั้งนี้ การรับและพิจารณาของคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวข้างต้นจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางให้แก่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ร้องเรียนอย่างฉันทมิตรบนพื้นฐานของการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับรองไว้ในกติกาฯ²³⁰

คณะกรรมการจะดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวก็เฉพาะแต่เมื่อเป็นที่แน่ใจว่าได้มีการดำเนินการเยียวยาภายในประเทศ (all domestic remedies) จนสิ้นสุดกระบวนการแล้วตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป²³¹ การพิจารณาของคณะกรรมการให้กระทำในการประชุมโดยลับ (closed meetings)²³² และในกรณีที่มีความเหมาะสม คณะกรรมการอาจจัดตั้งคณะกรรมการประนีประนอมเฉพาะกิจ (an ad hoc conciliation commission) ขึ้นก็ได้²³³ คณะกรรมการจะต้องเสนอรายงานการพิจารณาภายในระยะเวลาสิบสองเดือนหลังจากที่ได้รับเรื่องร้องเรียน²³⁴ ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องสามารถแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างฉันทมิตรได้ รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการจะจำกัดเนื้อหาอยู่แต่เพียงคำแถลงสรุปข้อเท็จจริงและวิธีการแก้ไขปัญหาที่บรรลุร่วมกันนั้น ในทางตรงกันข้าม หากไม่สามารถบรรลุการแก้ไขปัญหาได้

²²⁶ CAT, Article 21, paragraph 8.

²²⁷ CAT, Article 40, paragraph 1.

²²⁸ CAT, Article 40, paragraph 4.

²²⁹ CAT, Article 41, paragraph 1.

²³⁰ CAT, Article 41, paragraph 1 (e).

²³¹ CAT, Article 41, paragraph 1 (c).

²³² CAT, Article 41, paragraph 1 (d).

²³³ CAT, Article 42, paragraph 1 (a).

²³⁴ CAT, Article 41, paragraph 1 (h).



นอกจากคำแถลงสรุปข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการยังจะต้องแนบคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรและบันทึกคำแถลงด้วยวาจาของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องทั้งหลายไว้ในรายงานอีกด้วย และคณะกรรมการจะต้องส่งรายงานการพิจารณาไปให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งหลายนั้น²³⁵

อย่างไรก็ตาม การรับและการพิจารณาเรื่องราวเรียนโดยคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อรัฐภาคีจำนวนห้ารัฐได้ทำการประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการแล้ว²³⁶

(๒) อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against humanity) ตามธรรมนูญแห่งกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court)

ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (ธรรมนูญกรุงโรม)²³⁷ เป็นสนธิสัญญา (Treaty) ประเภทหนึ่ง²³⁸ ซึ่งประเทศภาคีต่างๆ ได้ร่วมกันลงนามเพื่อการจัดตั้งและกำหนดเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court) ขึ้น เพื่อพิจารณาการกระทำอันเป็นความผิดอาญาที่จัดว่าเป็น “อาชญากรรมที่ร้ายแรง” ซึ่งมีมิติเกี่ยวกับ “ภัยคุกคามความมั่นคงต่อมนุษยชาติ” อันเป็นความผิด “อาชญากรรมระหว่างประเทศ” และมี “ลักษณะเฉพาะ” ที่ “เกินกรอบ” ทั้งต่อบทกฎหมายภายใน และต่อเขตอำนาจของศาลภายในของแต่ละประเทศ ในอันที่จะสามารถพิจารณาดีและลงโทษผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้นได้²³⁹ เนื่องจากการกระทำที่กระทบต่อ “กฎหมายมนุษยชนระหว่างประเทศ” และสิทธิมนุษยชน (International

²³⁵ CAT, Article 41, paragraph 1 (h) (i) (ii).

²³⁶ CAT, Article 41, paragraph 2.

²³⁷ ธรรมนูญกรุงโรมฯ กระทำขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕)

เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของธรรมนูญกรุงโรมฯ โปรดดู Magaret M. de Guzman, Crimes against humanity, Temple University Law Review, 2010, p. 5.

²³⁸ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (a) แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) นิยามคำว่า “สนธิสัญญา” หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับผนวกเข้าด้วยกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างใดก็ตาม (“Treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation) โปรดดู ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๑: สนธิสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ ๔ แก้วเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๖๗.

²³⁹ คำอธิบายประกอบธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (The Rome Statute Explanatory Memorandum) อธิบายว่า “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” เป็น “การกระทำความผิดที่น่ารังเกียจอย่างยิ่ง เนื่องจากการกระทำที่กระทบอย่างร้ายแรงต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือทำให้เกิดความอับอายต่อสาธารณะต่อคุณค่าความเป็นมนุษย์หรือลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ของบุคคลหนึ่งหรือหลายคนลง การกระทำความผิดเหล่านี้มิใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเอกเทศหรือเป็นครั้งคราว หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาล (แม้ว่าผู้กระทำความผิดมีจำต้องแสดงตัวตนว่าเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้หรือไม่) หรือการกระทำอันโหดร้ายอย่างกว้างขวางซึ่งรัฐบาลหรือองค์กรที่มีอำนาจตามข้อเท็จจริงยอมรับหรือให้อภัยได้ อย่างไรก็ตาม การฆ่าคน การกำจัด การทรมาน การข่มขืน การกลั่นแกล้งด้วยเหตุทางการเมือง ชาติพันธุ์ หรือศาสนา ตลอดจนการกระทำอย่างอื่นอันมีลักษณะร้ายมนุษยธรรม จะเข้าข่ายเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติก็เฉพาะต่อเมื่อการกระทำเช่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ การกระทำอันร้ายมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นเป็นเอกเทศอาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงหรือเป็นอาชญากรรมสงครามได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แต่ยังไม่ถึงขั้นที่จะเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ในทางตรงกันข้าม ปัจเจกชนอาจมีความผิดอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ แม้เพียงได้กระทำความผิดฐานหนึ่งหรือสองฐานความผิด (ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ ของธรรมนูญกรุงโรมฯ) หรือได้กระทำความผิดเช่นนั้นฐานความผิดหนึ่งต่อพลเรือนจำนวนหนึ่ง เมื่อการกระทำความผิดนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งของแบบแผนการดำเนินการอันมีขอบของบุคคลหนึ่งที่มีความเชื่อมโยงกับผู้กระทำความผิดนั้น (เช่น เนื่องจากบุคคลทั้งหลายเหล่านั้นผูกพันในการปฏิบัติการที่มีอาวุธในฝ่ายเดียวกัน หรือเนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเป็นฝ่ายต่างๆ ของแผนการดำเนินการร่วมกันหรือเพื่อเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน ผลที่ตามมา ก็คือ ในกรณีนี้ปัจเจกชนคนหนึ่งหรือมากกว่านั้นไม่ถูกกล่าวหาว่าวางนโยบายหรือดำเนินการตามนโยบายที่ร้ายมนุษยธรรม หากแต่เพียงการกระทำความผิดที่รุนแรงเป็นการเฉพาะ การจะพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเข้าข่ายเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติหรือไม่ อาจใช้เกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้ ควรดูการกระทำอันโหดร้ายเหล่านั้นประกอบกับบริบทแวดล้อมด้วยและตรวจสอบว่าการกระทำเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายโดยรวมหรือแผนการดำเนินการอันร้ายมนุษยธรรมหรือไม่ หรือในทางตรงกันข้าม การกระทำเหล่านั้นเป็นการกระทำที่ป่าเถื่อนหรือไร้ความปรานีที่เป็นเอกเทศหรือเป็นครั้งคราวหรือไม่” โปรดดู http://en.wikipedia.org/wiki/Crimes_against_humanity



humanitarian law and human rights) ประเทศไทยได้ลงนามรับรองธรรมนูญแห่งกรุงโรมฯ แล้วเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) หากแต่ยังมีได้ให้สัตยาบันธรรมนูญดังกล่าวจนกระทั่งในปัจจุบัน

ความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศดังที่ กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ²⁴⁰ ประกอบด้วยความผิดอาญาร้ายแรงสี่ลักษณะ ได้แก่ อาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (Crime of genocide) อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crimes against humanity) อาชญากรรมสงคราม (War crimes) และ อาชญากรรมอันเป็นการรุกราน (Crime of aggression)

ในส่วนที่เกี่ยวกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ข้อที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ ได้แก่ (๒.๑.) ลักษณะ และองค์ ประกอบความผิดของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และ (๒.๒) การเสนอเรื่องอาชญากรรมต่อมนุษยชาติสู่การพิจารณาของศาลอาญา ระหว่างประเทศ

(๒.๑) ลักษณะ และองค์ประกอบความผิดของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้กำหนดนิยามของอาชญากรรมร้ายแรงทั้งสี่ลักษณะที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจ ของศาลอาญาระหว่างประเทศไว้โดยชัดแจ้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาตินั้น ธรรมนูญกรุงโรมฯ ก็ได้กำหนดนิยามของ “Crime of humanity” หรือ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” ไว้เป็นการเฉพาะ ในข้อ ๗ ของธรรมนูญกรุงโรมฯ และนิยามของ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติดังกล่าวทำให้สามารถพิจารณาถึงองค์ประกอบความผิดของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติได้อย่างชัดแจ้ง

ดังนั้น สิ่งที่จะพึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นย่อม ได้แก่ (๒.๑.๑) ลักษณะของอาชญากรรมต่อ มนุษยชาติ และ (๒.๑.๒) องค์ประกอบความผิดของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

(๒.๑.๑) ลักษณะของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดนิยามของ “Crime of humanity” หรือ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” ตามความมุ่งประสงค์ของธรรมนูญนี้ว่า หมายถึง “การกระทำใดๆ ที่ได้กระทำในฐานะที่เป็นส่วน หนึ่งของการโจมตีอย่างกว้างขวาง หรืออย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายต่อประชากรพลเรือนใด โดยรู้ถึงการโจมตีนั้น ดังต่อไปนี้”²⁴¹

(ก) การฆ่าคนตายโดยเจตนา (Murder)

(ข) การทำลายล้าง (Extermination)

(ค) การเอาคนลงเป็นทาส (Enslavement)

(ง) การเนรเทศ (Deportation) หรือบังคับโยกย้ายประชากร

(จ) การจำคุก (Imprisonment) หรือการลิดรอนเสรีภาพทางกายที่ร้ายแรงอื่นๆ (severe deprivation) ซึ่งละเมิดต่อกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ

(ฉ) การทรมาน (Torture)

(ช) การข่มขืนกระทำชำเรา (Rape) การทำให้เป็นทาสทางเพศ (Sexual slavery) การบังคับให้เป็นโสเภณี (Enforced prostitution) การบังคับให้ตั้งครรภ์ (Forced pregnancy) การบังคับให้ทำหมัน (Enforced sterilization) หรือการกระทำความรุนแรงทางเพศ (Sexual violence) ในรูปแบบอื่นใดซึ่งมีความร้ายแรงในระดับที่เทียบเคียงกันได้

²⁴⁰ Rome Statute, Article 5 Crimes within jurisdiction of the Court, paragraph 1.

²⁴¹ Rome Statute, Article 7 Crimes against humanity

1. For the purpose of this Statute, “crime against humanity” means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack: ...

โปรตุเกส กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. คำแปลธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (The Rome Statute of the International Criminal Court). (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดเอราวัณการพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๓.



(ซ) การรังควาน (Persecution) กลุ่มหรือหมู่คณะใดโดยเฉพาะ อันเนื่องมาจากสาเหตุทางการเมือง เชื้อชาติ ชนชาติ ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนา เพศ ตามที่นิยามไว้ในวรรค ๓ หรือสาเหตุอื่นซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากลว่าไม่สามารถกระทำได้ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการกระทำใดที่อ้างถึงในวรรคนี้หรืออาชญากรรมใดๆ ภายในเขตอำนาจของศาลฯ

(ฅ) การบังคับบุคคลให้หายสาบสูญ (Enforced disappearance of persons)

(ญ) อาชญากรรมอันเป็นการเหยียดผิว (Crime of apartheid)

(ฎ) การกระทำที่ไร้มนุษยธรรมอื่นๆ (inhuman acts) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงหรือบาดเจ็บทางกาย หรือสุขภาพจิต หรือกายอย่างสาหัส

จากนิยามของคำว่า “Crime of humanity” หรือ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้แก่ การกระทำใดๆ ต่อบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นความผิดอาญาในตัวเองอันเป็น “การละเมิดอย่างร้ายแรง” ต่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (a serious attack on humandignity) หรือ “การดูหมิ่นอย่างร้ายแรง” ต่อ “ความเป็นมนุษย์” หรือ “การลดคุณค่า” ความเป็นมนุษย์ (a grave humiliation or a degradation of human beings) หากแต่การกระทำความผิดอาญาเช่นนั้น “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพียงประการเดียว คือ การก่อให้เกิดความเสียหายหรือการโจมตีบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในวงกว้าง อย่างต่อเนื่องและอย่างเป็นระบบ โดยนัยดังกล่าว อาชญากรรมต่อมนุษยชาติจึงเป็นการกระทำความผิดอาญาที่ร้ายแรง (very serious nature) ต่อ “กลุ่มบุคคล” “ยิ่งกว่า” การกระทำความผิดอาญาต่อบุคคลในกรณีทั่วไปและมี “มิติทางกฎหมาย” ที่ “เหนือกว่า” การกระทำความผิดอาญาสามัญทั่วไปตามความมุ่งหมายแห่งกฎหมายภายในของแต่ละประเทศด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” เป็นการกระทำอันเป็น “ภัยคุกคามต่อมนุษยชาติ” ซึ่งเป็น “อาชญากรรมระหว่างประเทศ” (International crimes) ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International law) ซึ่งต่างเป็น “กฎหมายบังคับเด็ดขาด” (jus cogens crimes)²⁴² ผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงเช่นนี้จึงสมควรต้องได้รับการลงโทษและมีอาชญากรรมที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในบังคับหรือเหตุที่ไม่มีศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเช่นนี้ขึ้นกล่าวอ้าง

โดยนัยดังกล่าว อาชญากรรมต่อมนุษยชาติจึงเป็นการกระทำความผิดอาญาร้ายแรง ซึ่งมีลักษณะสำคัญสี่ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง

เป็นการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะร้ายแรงหรือไร้มนุษยธรรม (inhuman acts) การกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำความผิดอาญาใดๆ ที่ไร้มนุษยธรรม หรือมีผลกระทบ “อย่างร้ายแรง” ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความปลอดภัยหรือความมั่นคงในชีวิต ร่างกาย จิตใจ สุขอนามัย หรือทรัพย์สินของบุคคล และ เช่น การฆ่าคนตาย การทำลายล้าง การเอาคนลงเป็นทาส การบังคับบุคคลให้สูญหาย การข่มขืนกระทำชำเรา การบังคับให้ตั้งครุฑ การกดขี่ข่มเหงรังควานหรือกลั่นแกล้งกลุ่มบุคคลอันเนื่องจากเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ สีผิว ศาสนา หรือการเมือง ดังตัวอย่างเช่น การดำเนินการของรัฐบาลอดีตประเทศยูโกสลาเวียในการกวาดล้างกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic cleansing) การกระทำทารุณทางเพศ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขืนสตรีจำนวนมากหรือการบังคับให้เป็นโสเภณี²⁴³

²⁴² The term “jus cogens” means “the compelling law” and, as such, a jus cogens norm holds the highest hierarchical position among all other norms and principles. As a consequence of that standing, jus cogens norms are deemed to be “peremptory” and non-derogable. โปรดดู M. Cherif Bassiouni, International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes. “Law and Contemporary Problems. Vol. 59, No. 4, p. 67.

²⁴³ โปรดดู Jordan J. Paust, The International Criminal Court Does Not Have Complete Jurisdiction Over Customary Crimes Against Humanity And War Crimes, University of Houston Public Law and Legal Theory Series 2010-A-15, p. 688.

ประการที่สอง

การกระทำความผิดอาญาต่างๆ ดังกล่าว “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการโจมตีหรือการก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ

ประการที่สาม

การกระทำความผิดเหล่านี้มุ่งกระทำเพื่อโจมตีหรือประทุษร้ายต่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรพลเรือนโดยตรง

เป้าหมายหลักของการโจมตีหรือประทุษร้ายเช่นนั้น คือ ประชากรพลเรือน ไม่ว่าจะเป็นประชากรพลเรือนของรัฐซึ่งเป็นผู้กระทำการนั้นเอง หรือประชากรพลเรือนใดๆ ที่มีประชากรพลเรือนของรัฐนั้นก็ได้ ดังที่ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ ใช้คำว่า “โดยมีเป้าหมายต่อประชากรพลเรือนใด” (any civilian population) อันได้แก่พลเรือนทั่วไปหรือปัจเจกชนทั่วไปนั่นเอง ทั้งนี้ ข้อ ๗ วรรคสอง (ก) แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้ให้นิยามของคำว่า “การโจมตีที่มีเป้าหมายต่อประชากรพลเรือนใดๆ” (Attack directed against any civilian population) ว่าหมายถึง “กระบวนการกระทำซึ่งดำเนินไปครั้งแล้วครั้งเล่าต่อประชากรพลเรือนใดๆ ดังอ้างถึงในวรรค ๑ อันเป็นการดำเนินการตามหรือส่งเสริมนโยบายของรัฐหรือองค์การที่จะกระทำการโจมตีเช่นว่า”

การที่ธรรมนูญกรุงโรมฯ ใช้ถ้อยคำว่า “ประชากรพลเรือน” เช่นนี้น่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายถึงเหยื่อหรือผู้ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบ ได้แก่ บุคคลหรือปัจเจกชนทั่วไปซึ่งแสดงถึง “จำนวนมาก” อันส่งผลกระทบ “เชิงจิตวิทยา” ต่อประชากรพลเรือนที่เป็นเป้าหมายของการโจมตีหรือการประทุษร้าย และประชากรพลเรือนที่ตกเป็นเป้าหมายจะต้องมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เช่น เป็นสมาชิกกลุ่มเป้าหมายการโจมตีหรือการประทุษร้าย ซึ่งทำให้การโจมตีหรือการประทุษร้ายสามารถกระทำได้โดยสะดวกเพราะมีเป้าหมายของการกระทำที่ชัดเจน

ประการที่สี่

ผู้กระทำรู้ถึงการโจมตีหรือการก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบต่อประชาชนพลเรือนเช่นนั้น

(๒.๑.๒) องค์ประกอบความผิดของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

จากลักษณะสำคัญสี่ประการดังกล่าวข้างต้น การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงในลักษณะของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติและเป็นภัยคุกคามต่อประชาคมระหว่างประเทศ ประกอบด้วยองค์ประกอบความผิดที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ซึ่งแตกต่างไปจากองค์ประกอบความผิดของความผิดอาญาสามัญทั่วไป ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ ก. องค์ประกอบภายนอก: องค์ประกอบเชิงรูปแบบ และ ข. องค์ประกอบภายใน: องค์ประกอบเชิงเนื้อหา ทั้งนี้ การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่จัดเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในประกอบกัน

ก. องค์ประกอบภายนอก: องค์ประกอบเชิงรูปแบบ

การกระทำที่เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามนัยแห่งข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของธรรมนูญกรุงโรมฯ จะต้องเป็นการกระทำความผิดลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ²⁴⁴ ได้แก่

²⁴⁴ โปรดดู David Luban, A Theory of Crimes Against Humanity, Yale Journal of International Law, 2004, p. 8 อ้างอิงใน พันตำรวจตรี กฤษณ์ สติธยัพัฒนานนท์, กฎหมายอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ: ประเด็นพื้นฐานทางกฎหมาย (Crimes against Humanity), หน้า 9. <http://www.police-science.rpca.ac.th/crimes.pdf>

กลุ่มที่หนึ่ง

การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงฐานฆ่าคนตายหรือความผิดที่คล้ายคลึงกัน (Crime of murder type) อันได้แก่ การฆาตกรรม การทำลายล้าง การกระทำทารุณ การบังคับให้สูญหาย อาชญากรรมทางเพศต่อสตรี หรือการกระทำที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือที่ไร้มนุษยธรรมอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกันโดยมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงหรือบาดเจ็บอย่างสาหัสต่อร่างกายหรือต่อสุขภาพจิตหรือสุขภาพกาย เช่น การทำร้ายร่างกายอย่างสาหัส ร้ายแรง การบังคับทรมาน การบังคับให้เปลือยกาย การประทุษร้ายต่อศพ

กลุ่มที่สอง

การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงฐานข่มเหงรังควาน หรือกลั่นแกล้ง (Crime of persecution type) อันได้แก่ การทำการข่มเหงรังควานหรือกลั่นแกล้งอย่างใด ๆ โดยมีสาเหตุเกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว หรือเหตุทางการเมือง เช่น การเนรเทศหรือบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน การกระทำอันเป็นการเหยียดผิว การห้ามหรือจำกัดสิทธิการศึกษาต่อประชากรพลเรือนบางกลุ่ม การห้ามการประกอบอาชีพ การใช้วิทยุชุมชนเพื่อปลุกฝังความเกลียดชัง (Hate Speech) หรือกรณีเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และเผาบ้านเรือนของชนเผ่าตูลูซี (Tutsi) ในประเทศรวันดา ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔²⁴⁵ ทั้งนี้ อาชญากรรมในกลุ่มที่สองนี้จะต้องอาศัยเงื่อนไขเกี่ยวกับการแบ่งแยกด้านเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว หรือการเมือง เป็นองค์ประกอบของการกระทำความผิดด้วย ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (ข) ความว่า “การรังควาน (Persecution) กลุ่มหรือหมู่คณะใดโดยเฉพาะ อันเนื่องมาจากสาเหตุทางการเมือง เชื้อชาติ ขนชาติ ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนา เพศ ตามที่นิยามไว้ในวรรค ๓ หรือสาเหตุอื่นซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากลว่าไม่สามารถกระทำได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ”²⁴⁶ ซึ่งแตกต่างไปจากอาชญากรรมในกลุ่มที่หนึ่งที่ไม่ต้องการเงื่อนไขประการนี้เป็นองค์ประกอบความผิดแต่อย่างใด²⁴⁷

โดยนัยดังกล่าว การกระทำที่เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามนัยแห่งข้อ ๗ วรรคหนึ่ง จะต้องเป็นการกระทำความผิดในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังที่กำหนดไว้ว่า “เป็นพื้นฐาน” เสียก่อน ซึ่งล้วนแต่เป็นการกระทำความผิดที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงในชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือสุขอนามัยของบุคคล อีกทั้งการกระทำความผิดอันเป็นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องครอบคลุมความผิดในตัวเองของความผิดอาญาสามัญทั่วไปแล้ว เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา ข่มขืนกระทำชำเรา หรือทำร้ายร่างกายให้ได้รับบาดเจ็บสาหัสหรืออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ข้อ ๗ วรรคสองแห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้กำหนด “นิยาม” หรือความหมายของการกระทำความผิดในแต่ละลักษณะดังกล่าวข้างต้นไว้โดยชัดแจ้งด้วยแล้ว อย่างไรก็ตาม การกระทำความผิดเช่นนั้นจะเข้าข่ายเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติได้จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบภายในอันเป็นองค์ประกอบเชิงเนื้อหา “เพิ่มเติมต่อยอด” ขึ้นอีกด้วย

ข. องค์ประกอบภายใน: องค์ประกอบเชิงเนื้อหา

หากองค์ประกอบภายนอกหรือองค์ประกอบเชิงรูปแบบอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ต้องห้ามดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของธรรมนูญกรุงโรมฯ ไม่มีความสลับซับซ้อนและยอมพิจารณาตามกรอบของความผิดอาญาสามัญทั่วไปได้ องค์ประกอบภายในของการกระทำความผิดเช่นนั้นอันจะทำให้จัดการกระทำเช่นนั้นเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก ซึ่งเป็นองค์ประกอบเชิงเนื้อหาตาม “บริบทเฉพาะ” ของอาชญากรรมระหว่างประเทศลักษณะนี้เลยทีเดียว

เมื่อได้พิจารณานิยามของ “Crime of humanity” หรือ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบภายในของการกระทำความผิดที่จัดเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ประกอบด้วย

²⁴⁵ โปรดดู http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide_in_rwanda.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๗);

²⁴⁶ พิจารณาประกอบนิยามของคำว่า “การรังควาน” (“Persecution”) ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ วรรคสอง (ข) ซึ่งหมายความว่า “การลิดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยเจตนาและรุนแรง โดยขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยเหตุผลของความเป็นเอกลักษณ์ของกลุ่มหรือของหมู่คณะ” (“the intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity”).

²⁴⁷ ความเห็นในแนวทางเดียวกัน โปรดดู พันตำรวจตรี กฤษฏี สถิตยวัฒนานนท์, อ้างแล้ว, หน้า 9.



องค์ประกอบสำคัญสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การกระทำความผิดเหล่านั้น “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการโจมตีหรือการประทุษร้าย (หรือการก่อให้เกิดผลกระทบ) แก่ประชากรพลเรือนในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ และประการที่สอง ผู้กระทำ “รู้ถึง” การโจมตีหรือการประทุษร้าย (การก่อให้เกิดผลกระทบ) ในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบต่อประชากรพลเรือนเช่นนั้น

ประการที่หนึ่ง การกระทำความผิดเหล่านั้น “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการโจมตีหรือการประทุษร้าย (attack) ประชากรพลเรือนในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ

การกระทำความผิดต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ จะต้องมิใช่การกระทำที่เป็นเอกเทศหรือเป็นครั้งคราวและสิ้นสุดลงไปในตัวเอง หากแต่กระทำขึ้นในลักษณะ “เป็นส่วนหนึ่ง” (committed as a part of) ของการโจมตีหรือการประทุษร้ายประชากรพลเรือน (civilian population) ในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ (a widespread or systematic attack) ดังที่ข้อ ๗ วรรคสอง แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ความเป็น “เพื่อวัตถุประสงค์ของวรรคหนึ่ง (ก) “การโจมตีที่มีเป้าหมายต่อประชาชนพลเรือนใดๆ” หมายถึง กระบวนการกระทำซึ่งดำเนินไปครั้งแล้วครั้งเล่าต่อประชากรพลเรือนใดๆ ดังอ้างถึงในวรรค ๑ อันเป็นการดำเนินการตามหรือส่งเสริมนโยบายของรัฐหรือองค์การที่จะกระทำการโจมตี เช่นว่า...”²⁴⁸

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ย่อมจะได้แก่ “ประชากรพลเรือน” มีความหมายว่าอย่างไร และการโจมตีหรือการประทุษร้าย “ในวงกว้าง” หรือ “อย่างเป็นระบบ” มีลักษณะอย่างไร ซึ่งมีข้อพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

- การโจมตีหรือการประทุษร้ายกระทำต่อประชากรที่เป็นพลเรือน (attack directed against any civilian population) อาชญากรรมต่อมนุษยชาติจะต้องเป็นการโจมตีหรือการประทุษร้ายโดยตรงต่อประชากรที่เป็นพลเรือนประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้น คือ คำว่า “พลเรือน” (civilian) หรือ “ประชากรพลเรือน” (civilian population) นั้นมีความหมายและมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร ในที่นี้สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง

คำว่า “พลเรือน” ในที่นี้หมายความรวมถึงกลุ่มผู้ต่อสู้หรือผู้ทำการรบ (combattants) ด้วยหรือไม่

ธรรมนูญกรุงโรมฯ มิได้กำหนดนิยามของถ้อยคำดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการตีความของศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจสำหรับอดีตยูโกสลาเวีย (The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia : ICTY) และศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจสำหรับรวันดา (The International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR)²⁴⁹ จะพบว่าศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจเหล่านี้ได้เคยให้คำนิยามของคำว่า “พลเรือน” (civilian) ไว้ในคดีต่างๆ ว่าหมายถึงพลเรือนทุกคนซึ่งเป็นเป้าหมายของการโจมตี ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายความรวมถึงกลุ่มผู้ต่อสู้หรือผู้ทำการรบ (combatants)²⁵⁰ ด้วย

²⁴⁸ Rome Statute, Article 7 Crimes against humanity 2. For the purpose of this paragraph 1:

(a) “Attack directed against any civilian population” means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack, ...”

โปรดดู กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. คำแปลธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า ๔.

²⁴⁹ ศาลอาญาระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นศาลเฉพาะกิจ (an ad hoc court) ศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจสำหรับอดีตยูโกสลาเวียจัดตั้งขึ้นตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council) ที่ ๘๒๗ (Resolution 827) เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๑๙๙๓ เพื่อพิจารณาและตัดสินการกระทำความผิดอาญาร้ายแรง (serious crimes) ในระหว่างสงครามในอดีตยูโกสลาเวีย และศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจสำหรับรวันดาจัดตั้งขึ้นตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council) ที่ ๙๕๕ (Resolution 955) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๑๙๙๔ เพื่อพิจารณาหาผู้รับผิดชอบการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวรวันดาและการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงต่อกฎหมายระหว่างประเทศในวันดา

²⁵⁰ The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu (Trial chamber Judgment) ICTR-96-4-T (2 September 1998) paras 569-576, in Caroline Fournet, *Genocide and Crimes against humanity: Misconceptions and confusion in French law and practice*, (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing), 2013, p. 18.

จากการศึกษาแนวทางในการให้คำนิยามของคำว่า “พลเรือน” (civilian) ของศาล ICTY และศาล ICTR พบว่าศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจทั้งสองแห่งได้รับอิทธิพลมาจากการวางหลักกฎหมายของศาลแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในคดี Barbie โดยนัยดังกล่าว จึงขอนำเสนอแนวคำพิพากษาของศาลแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในคดี Barbie และคำพิพากษาของศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจทั้งสองแห่งนั้นตามลำดับ ดังนี้

(๑) คำพิพากษาคดี Barbie ของศาลแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส²⁵¹

คดี Barbie ในชั้นศาลอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์แห่งเมืองลียง(Lyon Court of Appeal) ได้แยกลักษณะความผิดที่กระทำต่อกลุ่มผู้รบแบบกองโจร (crime against resistance fighters) ออกจากการทำความผิดต่อพลเรือนชาวยิว (crime against Jews) ซึ่งการที่ศาลอุทธรณ์ได้แบ่งแยกลักษณะความผิดดังกล่าวออกจากกัน ทำให้เกิดการกำหนดลักษณะความผิดที่แบ่งออกได้เป็น ๒ ฐานอย่างชัดเจน โดยศาลเห็นว่า ความผิดที่กระทำต่อผู้ทำการสู้เพื่อต่อต้าน (crime against resistance fighters) คือ อาชญากรรมสงคราม (war crimes) ในขณะที่การทำความผิดต่อพลเรือนชาวยิว (crime against Jews) คือ อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (crimes against humanity)²⁵² โดยศาลได้อาศัยหลักการแบ่งกลุ่มระหว่างผู้บริสุทธิ์ (innocent) ที่ไม่มีความผิด (inoffensive) ออกจากกลุ่มผู้ที่ไม่บริสุทธิ์ (non-innocent) ที่ได้กระทำความผิด (offensive) ด้วยเหตุนี้ ศาลอุทธรณ์ฝรั่งเศสจึงแบ่งแยกผู้ทำการต่อสู้เพื่อต่อต้าน (resistance fighters) ออกจากกลุ่มพลเรือนซึ่งเป็นชาวยิว (Jews) โดยศาลเห็นว่าชาวยิวซึ่งเป็นสมาชิกในกลุ่มผู้ทำการต่อสู้เพื่อต่อต้าน คือ ชาวยิวที่ไม่บริสุทธิ์ (non-innocent Jews) กรณีจึงไม่อยู่ในขอบเขตของความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crimes against humanity) ซึ่งเป็นกระทำความผิดต่อพลเรือนชาวยิว (crime against Jews) ซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์นั่นเอง²⁵³

คดี Barbie ในชั้นศาลฎีกา

ต่อมา การวางหลักของศาลอุทธรณ์ในเรื่องนี้ได้ถูกยกเลิกโดยคำพิพากษาของศาลฎีกา (Cour de cassation) ณ บัลลังวันที่ ๒๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๕ ซึ่งศาลฎีกาได้ตัดสินว่าความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime

²⁵¹ Klaus Barbie ได้ถูกพิจารณาคดีในสาธารณรัฐฝรั่งเศสในหลายข้อหาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ขณะดำรงตำแหน่งผู้นำเกสตาโป (Gestapo chief) กรณีสังหารล้างและกระทำการทรมานและฆ่าชาวฝรั่งเศสผู้ร่วมขบวนการต่อต้านเยอรมนี (French Résistance fighters) และทรมานผู้นำขบวนการต่อต้านเยอรมนี (Jean Moulin) จนถึงแก่ความตาย อีกทั้งสังหารเทศชาวฝรั่งเศสเชื้อสายยิว (French Jews) หลายพันคน รวมทั้งเด็กกำพร้าชาวฝรั่งเศสเชื้อสายยิว (orphaned Jewish children) จำนวนหลายพันคนไปยังเมือง Auschwitz ตลอดจนในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง โดยความพยายามของการไต่สวน Klaus Barbie ในศาลฝรั่งเศสเริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1952 และอีกครั้งในปี ค.ศ. 1954 โดยศาลฝรั่งเศสมีคำตัดสินลงโทษประหารชีวิตเขา เนื่องจากมีการฆ่าประชาชนไปกว่า 4,000 คน และมีการเนรเทศชาวยิวกว่า 7,000 คนไปอยู่ในที่ค่ายกักกัน ต่อมา Barbie ได้มีการหลบหนีโทษดังกล่าวไปกว่า 40 ปี โดยได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่หน่วยสืบราชการลับชาวอเมริกัน ผู้ซึ่งขอให้เขาช่วยเหลือในการสืบราชการลับเพื่อต่อต้านโซเวียต (anti-Soviet intelligence) ในปี ค.ศ. 1951 Barbie ได้อพยพไปยังประเทศโบลิเวีย (Bolivia) โดยใช้ชื่อว่า Klaus Altmann และได้รับสัญชาติโบลิเวียในปี ค.ศ. 1957 ต่อมา Barbie ได้ถูกพบตัวโดย Serge และ Beate Klarsfeld และได้ถูกส่งตัวกลับมาในฐานะเป็นผู้ร้ายข้ามแดน (was extradited) มายังประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1971 หลังจากนั้น เขาจึงถูกไต่สวนในศาลฝรั่งเศสโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 1987 จนกระทั่งวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 ศาลฝรั่งเศสจึงได้ตัดสินลงโทษจำคุกตลอดชีวิต (life imprisonment) และต่อมา Barbie ได้เสียชีวิตในเรือนจำในวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1991 อ้างใน Caroline Fournet, *Genocide and Crimes against humanity : Misconceptions and confusion in French law and practice*, (Oxford and Portland ,Oregon : Hart Publishing), 2013, p. 11.

โปรดดู Barbie (Klaus) case, *Fédération Nationale des Déportés et Internés Résistants et Patriotes et Autres v Klaus Barbie*, Cass. Crim. 6 octobre 1983 [1984], RGDI 88; Barbie (Klaus) case, *Fédération Nationale des Déportés et Internés Résistants et Patriotes et Autres v Klaus Barbie*, Cass. Crim. 20 december 1985 [1986], RGDI 90 and [1986] ILR 78.

²⁵² Caroline Fournet, *อ้างแล้ว*, p. 12.

²⁵³ Caroline Fournet, *เพ่งอ้าง*.



against humanity) รวมถึงการกระทำความผิดต่อบุคคลทำการต่อสู้เพื่อต่อต้าน (crime against resistance fighters) ด้วย²⁵⁴ โดยศาลฎีกาฝรั่งเศสได้ตีความขยายขอบเขตความผิดฐานอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (crime against humanity) ให้ครอบคลุมถึงพลเมืองของรัฐทุกคน (civilians) ไม่ว่าบุคคลนั้นจะจัดตั้งกองกำลังขึ้นเพื่อต่อต้านหรือสู้รบต่อผู้กดขี่หรือไม่ก็ตาม²⁵⁵ กล่าวโดยสรุปแล้ว ศาลฎีกาเห็นว่า การกระทำใดจะเป็นความผิดอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanity) นั้นมิได้พิจารณาจากกลุ่มเป้าหมายที่ตกเป็นเหยื่อ (not the identity of the victims) หากแต่พิจารณาจากการกระทำว่าเป็นไปตามองค์ประกอบทางกฎหมายของความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanity) หรือไม่²⁵⁶

(๒) คำพิพากษาของศาลศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจสำหรับอดีตยูโกสลาเวีย (The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia : ICTY) และศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจสำหรับรวันดา (The International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR)

ศาล ICTY

ศาล ICTY ได้นำคำพิพากษาในคดี Barbie มาใช้เป็นแนวทางในการตัดสินคดี โดยเห็นว่า ความรับผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาตินำมาใช้ในการกระทำอันเป็นการโจมตีโดยตรงต่อเหยื่อ (victims) ซึ่งอาจเป็นสมาชิกของกลุ่มผู้ต่อต้าน (member of a resistance) หรือพลเรือน (civilians) ก็ได้²⁵⁷ ในที่นี้ มีคดีสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่สามคดี ได้แก่ คดี The Prosecutor v. Mile Mrkšić et al (1996) คดี The Prosecutor v. Dusko Tadić (1997) และคดี The Prosecutor v. Jean-Palu Akayesu (1998)

ในคดี The Prosecutor v. Mile Mrkšić et al (1996) ศาลได้กล่าวว่า หากพิจารณาตามธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมาแต่ดั้งเดิม (traditional sense) จะพบว่า “ผู้ต่อสู้หรือผู้ทำการรบ” (combattants) ย่อมไม่อาจเป็นเหยื่อของการโจมตีได้ และเหยื่อในที่นี้ไม่ได้หมายความรวมถึงปัจเจกบุคคลเพียงคนเดียวซึ่งทำการต่อต้าน (individuals who carried out acts of resistance) และแม้ว่าผลจากการศึกษาของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในองค์การสหประชาชาติ ได้อธิบายอย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ ของธรรมนูญ ICTY มุ่งหมายใช้กับพลเรือน (civilian) ซึ่งหมายถึง ประชาชนผู้ซึ่งมิได้เป็นผู้ต่อสู้หรือผู้ทำการรบก็ตาม แต่ก็ไม่ควรด่วนสรุปว่าบุคคลซึ่งทำการต่อสู้หรือทำการรบจะไม่มีทางตกเป็นเหยื่อของการโจมตีได้ กรณีจึงต้องพิจารณาจากสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๕ มากที่สุด²⁵⁸

จากการพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีนี้ ศาลได้พบว่าบุคคลผู้ทำการต่อสู้เพื่อต่อต้าน (resistance fighters) ซึ่งอยู่ท่ามกลางพลเรือน ไม่อาจเปลี่ยนแปลงลักษณะของการเป็นประชากรที่เป็นพลเรือนไปได้ ซึ่งต้องถือว่าผู้ทำการต่อสู้เพื่อต่อต้าน คือ เหยื่อซึ่งเป็นเป้าหมายของการโจมตีอันนำไปสู่ความรับผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติได้เช่นเดียวกัน (victims of crimes against humanity)²⁵⁹ ซึ่งในเรื่องนี้ ศาลได้กล่าวว่า “...แม้ว่าเป้าหมายของการโจมตีตามความรับผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ คือ ประชากรที่เป็นพลเรือน (civilian population) แต่ในบางสถานการณ์บุคคลบางกลุ่ม (individuals) ก็อาจมีการกระทำในลักษณะเป็นการต่อต้าน (performed act of resistance) และอาจกลายเป็นเหยื่อของการโจมตีได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ในแง่ที่ไม่ว่าพลเรือน (civilians) หรือบุคคลผู้ทำการต่อสู้เพื่อต่อต้านซึ่งได้ปลดวางอาวุธ (laid down their arms) และมีสถานะเป็นผู้ป่วยในโรงพยาบาล (patients in a hospital) ย่อมสามารถเป็นเหยื่อจากการโจมตีได้ทั้งสิ้น”²⁶⁰

²⁵⁴ Caroline Fournet, อ้างแล้ว, p. 13.

²⁵⁵ Caroline Fournet, อ้างแล้ว, p. 14

²⁵⁶ Caroline Fournet, เพิ่งอ้าง.

²⁵⁷ Caroline Fournet, อ้างแล้ว, p. 18.

²⁵⁸ The Prosecutor v. Mile Mrkšić et al (Trial Chamber Review of the Indictment Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence) IT-95-13-R61 (3 April 1996) para 29.

²⁵⁹ Caroline Fournet, อ้างแล้ว, p. 19.

²⁶⁰ Caroline Fournet, เพิ่งอ้าง.



ในคดี The Prosecutor v. Dusko Tadić (1997) ศาลได้ให้ความสำคัญกับแนวคำพิพากษาในคดี Barbie เป็นอย่างมาก โดยศาลเห็นว่า ประชากรซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการโจมตี ได้แก่ พลเรือน (civilian) ทั้งหลายซึ่งอยู่ภายใต้ความมุ่งหมายของความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ²⁶¹ และไม่เพียงแต่เป็นประชากรทั่วไป (general population) เท่านั้นที่จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นพลเรือนของรัฐ หากแต่ยังรวมถึงสมาชิกของกลุ่มผู้ต่อต้าน (member of the resistance) ซึ่งอาจกลายเป็นเหยื่อของการโจมตีอันนำไปสู่ความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติอีกด้วย²⁶²

ศาล ICTR

ในคดี The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu (1998) ศาล ICTR ได้นำคำพิพากษาในคดี Barbie มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเช่นเดียวกัน โดยศาลกล่าวว่า การกระทำอันไร้มนุษยธรรมและการกระทำอันเป็นการรังควานที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือองค์การที่จะนำไปสู่ความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาตินั้น ไม่เพียงแต่เป็นการโจมตีต่อกลุ่มบุคคล (individuals) อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ หรือความเชื่อทางศาสนาของกลุ่มบุคคลเหล่านั้น แต่ยังรวมถึงการโจมตีที่ได้กระทำต่อผู้ที่ปฏิบัติกับนโยบายดังกล่าว (adversary of that policy) ไม่ว่าการปฏิบัติเช่นนั้นจะมีรูปแบบใดก็ตาม (whatever the form opposition)²⁶³

จากแนวคำพิพากษาของศาล ICTY และ ICTR ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นว่าการให้นิยามความหมายของคำว่า “พลเรือน” (civilian) ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลฎีกาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในคดี Barbie โดยให้คำนิยามของคำว่า “พลเรือน” (civilian) ในความหมายอย่างกว้าง โดยครอบคลุมถึงประชากรที่เป็นพลเรือนโดยทั่วไป (general population) รวมถึงประชากรพลเรือนที่ทำการเคลื่อนไหวอย่างจริงจังเพื่อการต่อต้าน (civilian actively involved in a resistance movement) ในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์กับนโยบายของรัฐหรือขององค์กร ไม่ว่าการปฏิบัติเช่นนั้นจะมีรูปแบบใดก็ตาม

มีข้อสังเกตว่า การนิยามความหมายของคำว่า “พลเรือน” (civilian) ในความหมายอย่างกว้างตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ย่อมเป็นข้อสนับสนุนได้ว่า ทหารที่ไม่สามารถทำการสู้รบหรือต่อสู้ได้ (soldier hors de combat) ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “พลเรือน” (civilian) ด้วยนั่นเอง²⁶⁴

ประเด็นที่สอง

คำว่า “พลเรือน” ในที่นี้จำเป็นต้องเป็นพลเรือนที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้นๆ ด้วยหรือไม่ ธรรมนูญกรุงโรมฯ ใช้คำว่า “any civilian” ย่อมเป็นการยืนยันว่าพลเรือนในที่นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นประชากรที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นๆ แต่หมายความรวมถึงพลเรือนทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งสิ้น²⁶⁵ กล่าวคือ การกระทำความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ของธรรมนูญกรุงโรม ต้องเป็นการกระทำซึ่งได้กระทำต่อประชากรที่เป็นพลเรือนโดยตรง (directed against any civilian population) โดยพลเรือนที่ตกเป็นเหยื่อของการโจมตี อาจเป็นพลเรือนที่มีสัญชาติของรัฐ (nationality) หรือมีเชื้อชาติหรือมีลักษณะเด่นบางอย่างที่สามารถแบ่งแยกออกได้อย่างชัดเจน (ethnicity or other distinguishing features)²⁶⁶ ซึ่งประชากรที่เป็นพลเรือนดังกล่าวต้องเป็น “เป้าหมายพื้นฐาน

²⁶¹ The Prosecutor v. Dusko Tadić (Trial Chamber Opinion and Judgment) IT-94-I-T (7 May 1997) paras 639.

²⁶² The Prosecutor v. Dusko Tadić (Trial Chamber Opinion and Judgment) IT-94-I-T (7 May 1997) paras 641.

²⁶³ The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu (Trial chamber Judgment) ICTR-96-4-T (2 September 1998) paras 576.

²⁶⁴ Caroline Fournet, Genocide and Crimes against humanity : Misconceptions and confusion in French law and practice, (Oxford and Portland ,Oregon : Hart Publishing), 2013, p. 19.

²⁶⁵ UNITED NATIONS WAR CRIMES COMMISSION, HISTORY OF THE UNITED NATIONS WAR CRIMES COMMISSION AND THE DEVELOPMENT OF THE LAWS OF WAR 35 (1948), at 193.

²⁶⁶ Pre-Trial Chamber I, Katanga decision, ICC-01/04-01/07-717, para. 399; see also O. Triffterer (ed.), Commentary on the Rome Statute’ Observers’ Notes, Article by Article, (1999), p. 381; ICTY, Prosecutor v. Tadic, Case No. IT-94-1-T, “Trial Judgment”, 7 May 1997, para. 635; ICTY, Prosecutor v. Kunarac et al, Case No. IT-96-23 & IT-96-23/1-A, “Trial Judgment”, 22 February 2001, para. 423.



ของการโจมตี” (primary object of the attack) โดยมีใช้เป็นเพียงเหยื่อเพราะเหตุบังเอิญที่เกิดขึ้นจากการโจมตีเท่านั้น (incidental victim of the attack)²⁶⁷ ดังนั้น การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการโจมตีหรือประทุษร้ายต่อพลเรือน อัยการ (Prosecutor) จะต้องแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงว่าการโจมตีต่อประชากรที่เป็นพลเรือน ต้องมีได้มีลักษณะเป็นเพียงการโจมตีโดยตรงแบบมีข้อจำกัดและเป็นการเลือกกลุ่มบุคคล (a limited and randomly selected group of individuals) อย่างไรก็ตาม อัยการไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงขั้นที่ว่า การโจมตีโดยตรงต่อประชากรที่เป็นพลเรือนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายนั้น เป็นประชากรทั้งหมดในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (entire population of the geographical area)²⁶⁸

ประเด็นที่สาม

คำว่า “ประชากร” (population) มีความหมายและขอบเขตกว้างแคบเพียงใด

คำว่า “ประชากร” (population) เป็นถ้อยคำที่แสดงถึงเป้าหมายของการโจมตีในลักษณะของการอยู่ร่วมกัน (the collective nature of the object of the attack)²⁶⁹ คำว่า “*attack directed against any civilian population*” จึงเป็นคำที่สื่อให้เห็นถึงองค์ประกอบด้าน “ปริมาณ” หรือ “ขนาด” ของความเสียหายที่เกิดขึ้น (element of scale) จากการศึกษารายงานของคณะกรรมการว่าด้วยอาชญากรรมสงครามขององค์การสหประชาชาติ (United Nations War Crimes Commission) คณะกรรมการได้อธิบายถึงคำว่า “ประชากร” (population) ว่าหมายถึง กลุ่มบุคคลที่เป็นเหยื่อจำนวนมากที่สามารถมองเห็นได้ตามความเป็นจริง ดังนั้น การกระทำที่มุ่งประสงค์ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งจึงอยู่นอกเหนือขอบเขตของแนวคิดเรื่องดังกล่าว²⁷⁰

ในประเด็นนี้ ศาล ICTY ได้วางหลักเกี่ยวกับคำว่า “*directed against any civilian population*” ไว้ว่า การโจมตีหรือประทุษร้าย (attack) ต้องมิได้เป็นการกระทำความผิดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการกระทำทั้งหลาย (course of conduct)²⁷¹ ส่วนคำว่า “ประชากร” (population) นั้นเป็นถ้อยคำที่มุ่งนำมาใช้กับการกระทำความผิดต่อบุคคล ในลักษณะของ “การอยู่ร่วมกัน” (collective nature) โดยไม่รวมถึงการกระทำความผิดต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ²⁷²

ประเด็นที่สี่

ความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดและการโจมตีที่กระทำต่อประชากรซึ่งเป็นพลเรือน (nexus required between the acts of the perpetrator and the “*attack directed against any civilian population*”)²⁷³

²⁶⁷ ICTY, Prosecutor v Kunarac et al, Case No. IT-96-23 & IT-96-23/1-A, “Appeals Chamber Judgment”, 12 June 2002, paras 91 and 92; ICTY, Prosecutor v Stakic, Case No. IT-97-24-T, “Trial Judgment”, 31 July 2003, para. 624; ICTY, Prosecutor v. Vasiljevic, Case No. IT-98-32-T, “Trial Judgment”, 29 November 2003, para. 33.

²⁶⁸ For a similar approach, see ICTR, The Prosecutor v. Bagilishema, Case No. ICTR-95-1A-T, “Trial Judgment”, 7 June 2001, para. 80; ICTR, The Prosecutor v Semanza, Case No. ICTR-97-20-T, “Trial Judgment”, 15 May 2003, para. 330; ICTY, Prosecutor v. Kunarac et al, Case No. IT-96-23 & IT-96-23/1-A, “Appeals Chamber Judgment”, 12 June 2002, para. 90.

²⁶⁹ Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 51.

²⁷⁰ UNITED NATIONS WAR CRIMES COMMISSION, HISTORY OF THE UNITED NATIONS WAR CRIMES COMMISSION AND THE DEVELOPMENT OF THE LAWS OF WAR 35 (1948), at 193.

²⁷¹ Prosecutor v. Tadic, Form of the Indictment, No. IT-94-1-T, para. 11 (Nov, 14, 1995) อ้างใน Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 48.

²⁷² Prosecutor v. Tadic, Opinion and Judgment, No. IT-94-1-T, para. 644, (May 7, 1997), 36 ILM at 941.

²⁷³ International Criminal Court, SITUATION IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC IN THE CASE OF THE PROSECUTOR v. JEAN-PIERRE BEMBA GOMBO,” in <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc699541.pdf>, August, 2014, p. 29/186 - 30/186.

การพิจารณาความเชื่อมโยงในกรณีดังกล่าว เป็นผลมาจากการที่มาตรา ๗ วรรคหนึ่งของธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้บัญญัติคำว่า “as part of”²⁷⁴ ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของผู้กระทำความผิด (perpetrator) กับการโจมตีหรือประทุษร้าย (attack) ไว้²⁷⁵ โดยในแง่ขององค์ประกอบความรับผิดทางอาญา (elements of crimes) ความเชื่อมโยงดังกล่าวจะเป็นองค์ประกอบทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับการพิจารณาการกระทำทั้งหลาย เช่น การฆาตกรรมและการข่มขืน ฯลฯ เหล่านี้เป็นความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาว่ารูปแบบของการกระทำนั้นเป็นส่วนหนึ่ง (as part of) ของการโจมตี (attack) หรือไม่ ศาลจะพิจารณาจากลักษณะของการกระทำ (characteristics) จุดประสงค์หรือความมุ่งหมาย (aims) และผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำ (the nature or consequences of the act) ดังกล่าว²⁷⁶

• การโจมตีหรือประทุษร้ายต้องเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐหรือองค์การใดองค์การหนึ่ง การโจมตีหรือประทุษร้าย (ประชากรที่เป็นพลเรือน) ต้องเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐหรือองค์การใดองค์การหนึ่ง ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง

มาขององค์ประกอบเรื่องนโยบาย (policy element) และความหมายของนโยบายของรัฐหรือองค์การ องค์ประกอบเรื่องนี้ หมายถึง การโจมตีต่อประชากรที่เป็นพลเรือนต้องเป็นผลโดยตรงจากการวางแผนหรือการสั่งการจากรัฐหรือองค์การ (element of planning or direction)²⁷⁷ โดยในคราวที่มีการยกร่างกฎบัตรนูเรมเบิร์ก ที่ประชุมได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าว โดยเห็นว่าองค์ประกอบเรื่องนโยบาย (policy element) ในที่นี้ หมายถึง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ชั่วร้าย (policy of atrocities) ซึ่งเป็นการรังแกต่อประชากรที่เป็นพลเรือน (persecutions against civilian population) นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงนโยบายสร้างความหวาดกลัว (policy of terror) ที่เกี่ยวข้องกับการรังแก การลงโทษและการฆาตกรรมพลเรือน (persecutions, repression and murder of civilians)²⁷⁸

การกำหนดองค์ประกอบเรื่องนโยบาย (policy element) เป็นผลมาจากการทำงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission: ILC) ตลอดจนการวางแผนคำตัดสินของศาล ICTY และจากงานเขียนของนักกฎหมายต่างๆ กล่าวคือ ในคราวที่มีการยกร่างประมวลกฎหมายอาญา (Code of Crimes) ของ ILC ที่ประชุมได้กำหนดให้การกระทำความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติทุกประเภท ต้องได้รับการส่งเสริม (instigated) หรือเป็นผลมาจากรัฐบาลหรือองค์การหรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง²⁷⁹ ซึ่งในประเด็นนี้ ILC ได้ให้ข้อสังเกตว่า ผลโดยตรงหรือการส่งเสริมดังกล่าว จะต้องก่อให้เกิดการกระทำซึ่งมีขนาดใหญ่ (great dimension) และก่อให้เกิดอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanity)²⁸⁰ นอกจากนี้ ศาล ICTY เคยวางหลักการตีความคำว่า “directed against any civilian population” ไว้ว่า การกระทำความผิดดังกล่าวต้องเกิดจากการกระทำของรัฐบาล องค์การ หรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง²⁸¹

²⁷⁴ Art. 7 Crimes against humanity 1. For the purpose of this Statute, “crime against humanity” means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack: (...)

²⁷⁵ Pre-Trial Chamber I, Katanga decision, ICC-01/04-01/07-717, para. 400.

²⁷⁶ ICTR, The Prosecutor v. Kajelijeh, Case No. ICTR-98-44A-T, “Trial Judgment”, 1 December 2003, para. 866; ICTR, The Prosecutor v. Semanza, Case No. ICTR-97-20-T, “Trial Judgment”, 15 May 2003, para. 326.

²⁷⁷ Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 48.

²⁷⁸ Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 48.

²⁷⁹ Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, UN GAOR, 51st Sess., Supp. No. 10, at 14, UN Doc. A/51/10 (1996) [hereinafter 1996 ILC Report]. at 93, 95-96.

²⁸⁰ Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, UN GAOR, 51st Sess., Supp. No. 10, at 14, UN Doc. A/51/10 (1996) [hereinafter 1996 ILC Report]. at 96.

²⁸¹ Prosecutor v. Tadic, Opinion and Judgment, No. IT-94-1-T, para. 644 (May 7, 1997), 36 ILM at 941.

ในขณะที่นักกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น Virginia Morris and Michael Scharf ได้กล่าวในงานเขียน เรื่อง “The Insider’s Guide to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia” โดยอธิบายว่า “การโจมตีหรือประทุษร้ายโดยตรงต่อประชากรที่เป็นพลเรือน (directed against any civilian population) คือ ระบบการวางแผนหรือการกำหนดนโยบายทั่วไป (systematic plan or general policy)²⁸² ทำนองเดียวกับการแสดงความเห็นของ JOSEPH B. KEENAN & BRENDAN F. BROWN ซึ่งปรากฏในงานเขียนเกี่ยวกับอาชญากรรมต่างๆ ในกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ว่า “การกระทำที่ไร้มนุษยธรรมเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากผู้นำสูงสุดของฝ่ายพลเรือนหรือจากผู้นำสูงสุดในกองทัพ ซึ่งนโยบายเหล่านี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐด้านอาชญากรรมอย่างชัดเจน (a definitely criminal State policy) การกระทำอันเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ จึงไม่อาจมีความเป็นไปได้ หากปราศจากการออกคำสั่งบังคับบัญชา หรือการน้อมรับคำสั่งจากผู้นำด้วยความยินยอม (the active direction, or acquiescence, of leaders...)”²⁸³

M. Cherif Bassiouni ได้แสดงความเห็นของเขาเกี่ยวกับองค์ประกอบเรื่องนโยบาย (policy element) ของฐานความผิดอาชญากรรมต่อมนุษยชาติไว้ในหนังสือ เรื่อง “อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติในกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ (Crimes against Humanity in International Criminal Law)” ว่า องค์ประกอบเรื่องนโยบาย (the policy element) ถือเป็นองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งของความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดความผิดในทางอาญารัฐอื่นๆ ตามกฎหมายภายในของรัฐที่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบทางกฎหมายระหว่างประเทศ (international element)²⁸⁴

นอกจากนั้น องค์ประกอบเรื่องนโยบาย (policy element) ของความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ได้ถูกยืนยันอีกหลายครั้งจากศาลภายในประเทศต่างๆ ตัวอย่างเช่น

- ประเทศฝรั่งเศส: ในคดี *Barbie* และ คดี *Touvier* ศาลฎีกาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้วางหลักว่า การกระทำความผิดทางอาญาจะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือประสบความสำเร็จได้จากการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยอำนาจสูงสุดของรัฐ (in the name of a state practicing a policy of ideological hegemony)²⁸⁵
- ประเทศเนเธอร์แลนด์: ศาลได้วางหลักในคดี *Menten* ว่า อาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากส่วนหนึ่งของระบบที่ตั้งอยู่บนความน่ากลัว หรือเป็นการกระทำที่มีความเชื่อมโยงกับนโยบายที่มีผลกระทบโดยตรงกับกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ²⁸⁶
- ประเทศแคนาดา: ศาลสูงสุดแห่งประเทศแคนาดา (the Supreme Court of Canada) ได้วางหลักในคดี *Finta* ว่า สิ่งที่แบ่งแยกอาชญากรรมต่อมนุษยชาติออกจากความผิดฐานอื่นๆ ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาแคนาดา (Canadian Criminal Code) นั่นก็คือ การกระทำทารุณโหดร้าย (cruel) และการกระทำที่ร้ายแรง (terrible) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของความผิดฐานดังกล่าว โดยเกิดขึ้นจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติหรือการกระทำอันเป็นการรังควานต่อกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะพิเศษในด้านอัตลักษณ์หรือเชื้อชาติ²⁸⁷

²⁸² VIRGINIA MORRIS & MICHAEL P. SCHARF, AN INSIDER’S GUIDE TO THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER-YUGOSLAVIA 79-80 (1995).

²⁸³ JOSEPH B. KEENAN & BRENDAN F. BROWN, CRIMES AGAINST INTERNATIONAL LAW 117 (1950), ref. n° 35 in Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 49.

²⁸⁴ M. CHERIF BASSIOUNI, CRIMES AGAINST HUMANITY IN INTERNATIONAL CRIMINAL LAW (1992), pp. 244, 247.

²⁸⁵ *Barbie*, Cass. crim., Dec. 20, 1985, 1985 Bull. Crim., No. 407, at 1053; *Touvier*, Cass. crim., Nov. 27, 1992, 1992 Bull. Crim., No. 394, at 1085. อ้างใน Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 49.

²⁸⁶ Public Prosecutor v. *Menten*, 75 ILR 362, 362-63 (1981). in Darryl Robinson, อ้างแล้ว, p. 49.

²⁸⁷ *Regina v. Finta*, [1994] 1 S.C.R. 701, 814, in Darryl Robinson, อ้างแล้ว, p. 49-50.

ประเด็นที่สอง

การโจมตีหรือประทุษร้ายประชากรที่เป็นพลเรือนจำเป็นต้องมีนโยบายของรัฐหรือองค์การหรือไม่

หากพิจารณาจากมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (a) แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ ซึ่งบัญญัติว่า “การโจมตีซึ่งกระทำต่อพลเรือน หมายถึง การกระทำหลายครั้งตามวรรคหนึ่ง ต่อพลเรือนที่เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐหรือองค์การ” จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐหรือองค์การ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากธรรมนูญจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจสำหรับอดีตประเทศยูโกสลาเวีย (ICTY) จะพบว่าธรรมนูญมิได้กำหนดให้นโยบายของรัฐ (state policy) เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของความรับผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งแตกต่างไปจากการกำหนดในธรรมนูญแห่งกรุงโรม แต่ในทางปฏิบัติของศาล ICTY พบว่าศาลเองก็ไม่ได้ปฏิเสธถึงการมีอยู่ขององค์ประกอบในเรื่องดังกล่าว เพราะแม้ว่าธรรมนูญจะไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ศาลก็ยังเห็นว่าการกระทำหรือการโจมตีโดยตรงต่อประชากรที่เป็นพลเรือน จะเป็นสิ่งแสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากนโยบายหรือแผนที่กำหนดขึ้นโดยรัฐหรือองค์การใดองค์การหนึ่งอยู่ในตัว โดยศาล ICTY ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

(๑) แม้ธรรมนูญจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจสำหรับอดีตประเทศยูโกสลาเวีย (ICTY) จะมีได้กำหนดให้นโยบายของรัฐ (state policy) เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของความรับผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ แต่ศาลได้กล่าวถึงความสำคัญขององค์ประกอบเรื่องนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนในคดี *The Prosecutor v. Dragan Nikolić* (1995) โดยศาลอธิบายว่าแม้ธรรมนูญ ICTY จะไม่ได้กล่าวถึงนโยบายของรัฐไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าการกระทำความผิดฐานดังกล่าวย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้จากการดำเนินงานของปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดแต่เพียงลำพัง (they cannot be the work of isolated individuals alone)²⁸⁸

(๒) นโยบายอาจเกิดขึ้นจากการกำหนดของรัฐหรือองค์การใดองค์การหนึ่ง โดยศาล ICTY ยืนยันว่า อาชญากรรมต่อมนุษยชาติไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายที่กำหนดขึ้นในระดับรัฐเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายเช่นว่านี้ก็ไม่อาจเกิดขึ้นจากอำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้โดยลำพัง²⁸⁹ การกำหนดนโยบายที่จะนำไปสู่ความรับผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อาจเกิดขึ้นได้จากการกำหนดนโยบายขององค์การใดองค์การหนึ่งซึ่งครอบครองเขตพื้นใดพื้นที่หนึ่งตามความเป็นจริง (de facto control over territory) โดยในคดี *The Prosecutor v. Dusko Tadić* (๑๙๙๗) ศาลได้กล่าวว่า ความรับผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของนโยบายของรัฐซึ่งกระทำต่อประชากรที่เป็นพลเมืองอย่างเป็นทางการ (formal state policy) ในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการโจมตีพลเรือนโดยองค์การอื่นซึ่งมิใช่รัฐ (non-state actors) การพิสูจน์ให้เห็นว่าองค์การอื่นซึ่งมิใช่รัฐได้เข้าควบคุมเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะตามความเป็นจริง ย่อมถือว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติที่เกิดขึ้นจาก “นโยบายที่ไม่เป็นทางการ” (informal policy) ขององค์การอื่นซึ่งมิใช่รัฐ (non-state actors) นั้นแล้ว²⁹⁰

²⁸⁸ *The Prosecutor v. Dragan Nikolić* (Trial Chamber Review of the Indictment Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence) IT-94-2-R61 (20 October 1995), para. 26.

²⁸⁹ *Prosecutor v. Nikolic*, Review of the Indictment Pursuant to Rule 61, No. IT-94-2-R61, para. 26 (Oct 20, 1995).

²⁹⁰ *The Prosecutor v. Dusko Tadić* (Trial Chamber Opinion and Judgment) IT-94-I-T (7 May 1997) para 654-55.

ส่วนการค้นหานโยบายที่ไม่เป็นทางการเหล่านั้น สามารถสรุปได้จากเส้นทางของการกระทำที่เกิดขึ้น (way in which the act occur) และหากการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นในวงกว้าง (widespread) หรือเป็นระบบ (systematic) สิ่งเหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากนโยบาย ไม่ว่านโยบายนั้นจะเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม ซึ่งท้ายที่สุดก็จะพบว่า การกระทำที่ความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติสามารถเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีนโยบายกำหนดให้มีการกระทำดังกล่าวเท่านั้น²⁹¹

(๓) การมีอยู่ของแผนหรือนโยบายไม่ได้ก่อให้เกิดเป็นองค์ประกอบของความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามธรรมนูญ ICTY แต่อย่างไรก็ดี เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินงานจะเป็นพยานหลักฐาน (evidentiary tool) เพื่อพิสูจน์ว่าได้มีการกระทำต่อประชากรที่เป็นพลเรือน หรือมีการโจมตีในวงกว้างหรือเป็นระบบ

ในคดี *The Prosecutor v. Dragoljub Kunarac* (2002) ศาลได้อธิบายว่า ไม่ว่าการโจมตีนั้นจะเกิดขึ้นโดยได้รับการสนับสนุนจากนโยบาย (policy) หรือแผน (plan) ในรูปแบบใดก็ตาม กรณีก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการมีอยู่ของนโยบายหรือแผนซึ่งนำไปสู่การโจมตีดังกล่าว เพราะการพิสูจน์ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการโจมตีโดยตรงต่อประชากรที่เป็นพลเรือน และพิสูจน์ให้เห็นว่าการโจมตีเกิดขึ้นในวงกว้างหรือเป็นระบบนั้นต่างหากที่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อีกทั้งในการพิสูจน์องค์ประกอบทางกฎหมายดังกล่าวก็ไม่มี ความจำเป็นที่ต้องแสดงให้เห็นว่าการโจมตีนั้นเป็นผลมาจากนโยบายหรือแผนที่มีอยู่ เพราะการโจมตีโดยตรงต่อประชากรที่เป็นพลเรือน และการโจมตีในวงกว้างหรือเป็นระบบ ย่อมแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงได้ว่ามีนโยบายหรือแผนในการดำเนินงานอยู่แล้ว ดังนั้น การมีอยู่ของนโยบายหรือแผนจึงอาจเป็นพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดี (evidentially relevant) แต่ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบทางกฎหมายของความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (not a legal element of the crime)²⁹²

(๔) ความแตกต่างระหว่าง “อย่างเป็นระบบ” (systematic) กับ “นโยบาย” (policy) การตีความคำว่า “อย่างเป็นระบบ” (systematic) ของศาล ICTR²⁹³ เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากการก่อตั้งองค์กรหรือความร่วมมือประสานงานในระดับที่สูงมาก (very high degree of organization or orchestration) โดยศาลเห็นว่า “อย่างเป็นระบบ” (systematic) เป็นการกระทำผ่านองค์กรโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่สำคัญของรัฐหรือเอกชน ซึ่งการนิยามดังกล่าวมีลักษณะตรงข้ามกับคำว่า “นโยบาย” (policy) ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่า (more flexible)²⁹⁴

ศาล ICTY วางหลักดังกล่าวไว้ในคดี *The Prosecutor v. Dusko Tadić* (1997) ว่า นโยบายนั้นไม่จำเป็นต้องมีแบบแผนหรือเป็นทางการ (policy need not be formalized)²⁹⁵ ตัวอย่างเช่น การพิสูจน์ว่ามี การใช้คลื่นความถี่ทางวิทยุเพื่อการสนับสนุนการฆ่าคนเป็นจำนวนมาก (radio broadcasts advocating mass murder) ย่อมมีน้ำหนักเพียงพอที่รับฟังได้ว่ามี “นโยบาย” นอกจากนี้ ศาล ICTY ยังให้คำแนะนำใน คดี *Tadić* อีกว่าการมีอยู่ของนโยบาย ในบางสถานการณ์ อาจสรุปอย่างสมเหตุสมผลได้จากลักษณะของกระทำที่เกิดขึ้น²⁹⁶

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการร่างธรรมนูญกรุงโรมฯ ในเวลาต่อมา ได้มีการกำหนดให้นโยบายของรัฐหรือองค์การเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการรับรององค์ประกอบในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นทางการ²⁹⁷

²⁹¹ อ้างแล้ว, para 653.

²⁹² *The Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vuković* (Appeals Chamber Judgment) IT-96-23 and IT-96-23/1-A (12 June 2002), para. 98.

²⁹³ *Prosecutor v. Akayesu*, Judgment, No. ICTR-96-4-T (Sept. 2, 1998)

²⁹⁴ Darryl Robinson, อ้างแล้ว, p. 51.

²⁹⁵ *The Prosecutor v. Dusko Tadić* (Trial Chamber Opinion and Judgment) IT-94-I-T (7 May 1997) para 653.

²⁹⁶ Darryl Robinson, อ้างแล้ว, p. 51.

²⁹⁷ Caroline Fournet, อ้างแล้ว, p. 32.



- การโจมตีหรือการก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง (a widespread attack)

การโจมตีหรือการประทุษร้ายในวงกว้างย่อมแสดงถึงนัย “เชิงปริมาณ” (a more quantitative sense)²⁹⁸ กล่าวคือ การกระทำความผิดต่างๆ ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง จะต้องกระทำต่อบุคคลหรือเหยื่อจำนวนมากอย่างแพร่หลาย (the scale of victimization) หรือเป็นการกระทำที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง (large-scale action) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับจำนวนของเหยื่อ (substantial number of victims) ที่ได้รับผลจากการกระทำความผิดดังกล่าว โดยไม่สามารถกำหนดจำนวนขั้นต่ำที่แน่นอนได้ ซึ่งสัมพันธ์กับขอบเขตพื้นที่ของการกระทำและจำนวนเหยื่อหรือผู้เสียหาย ผลที่ตามมาคือ มีการกระทำความผิดต่างๆ ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง หลายครั้งหลายครา (multiple acts) ต่อเหยื่อหรือบุคคลจำนวนมากในพื้นที่แห่งหนึ่งๆ เป็นบริเวณกว้าง (large geographical area) หรือเป็นการโจมตีในพื้นที่ขนาดเล็ก (a small geographical area) แต่ส่งผลกระทบต่อพลเรือนเป็นจำนวนมาก²⁹⁹ หรือนำมาซึ่งการสูญเสียหรือความเสียหายต่อบุคคลทั้งหลายหรือผู้เดือดร้อนเสียหายในวงกว้าง (a substantial number of victims) ทั้งนี้ การกระทำต่างๆ นั้นอาจเป็นการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันแต่เพียงอย่างเดียว หรือเป็นการกระทำความผิดคนละลักษณะคละกันไปได้ ตัวอย่างเช่น กรณีอดีตประธานาธิบดี ชัดตัม ฮุสเซน แห่งประเทศอิรัก มีคำสั่งให้ทหารโจมตีเมือง Ad-Dujayl เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๒ฆ่าผู้คนในหมู่บ้านเล็กๆ แห่งนี้เป็นจำนวนมาก (massacre) และทำลายบ้านเรือนและโครงสร้างพื้นฐานของเมืองจนย่อยยับ ทำให้มีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นจำนวนมหาศาล³⁰⁰ หรือกรณีคดี Klaus Barbie³⁰¹ ที่ถูกพิจารณาคดีในประเทศฝรั่งเศส ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๔-๑๙๘๗ ในหลายข้อหาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ขณะดำรงตำแหน่งผู้นำเกสตาโป (Gestapo chief) กรณีสังฆาตล้างและกระทำการทรมานและฆ่าชาวฝรั่งเศสผู้ร่วมขบวนการต่อต้านเยอรมนี (French Résistance fighters) และทรมานผู้นำขบวนการต่อต้านเยอรมนี (Jean Moulin) จนถึงแก่ความตาย อีกทั้งสังหารเชลยชาวฝรั่งเศสเชื้อสายยิว (French Jews) หลายพันคนรวมทั้งเด็กกำพร้าชาวฝรั่งเศสเชื้อสายยิว (orphaned Jewish children) จำนวนหลายพันคนไปยังเมือง Auschwitz ตลอดจนในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง³⁰² หรือกรณีวิกฤตความรุนแรงในประเทศเคนยา (the Kenya election violence)³⁰³ ที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นทั่วไปช่วงปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ นาย Mwai Kibaki ผู้นำพรรครัฐบาล (the Party of National Unity) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอีกสมัยหนึ่ง หากแต่ผู้นำฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายค้านไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง โดยกล่าวอ้างว่ามีการโกงการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง (widespread electoral fraud) พรรคฝ่ายรัฐบาลถูกกล่าวหาว่าอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ความรุนแรง ร่วมด้วยการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (the passive complicity) เป็นเหตุให้ประชาชนพลเรือนถูกฆ่าตายเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ประชาชนจำนวนมากต้องอพยพถิ่นฐานเพื่อความปลอดภัย³⁰⁴

²⁹⁸ โปรดดู Kai Ambos, Crimes against humanity and the International Criminal Court, in Sadat (ed), Forging a Convention for Crimes Against Humanity, 1st ed., Cambridge University Press, 2011, p. 284. ในทำนองเดียวกัน Darryl Robinson, อ้างแล้ว, p. 47.

²⁹⁹ ICTY, Prosecutor v Blaskic, Case No. IT-95-14-T, “Trial Judgment”, 3 March 2000, para. 206; ICTY, Prosecutor v Kordic and Cerkez, Case No. IT-95-14/2-A, “Appeals Chamber Judgment”, 17 December 2004, para. 94; see also G. Werle, Principles of International Criminal Law, (TMC Asser Press, 2005), p. 225, para. 656.

³⁰⁰ โปรดดู <http://www.theguardian.com/world/2005/jun/07/iraq.rorycarroll> (The Guardian, June 7, 2005); news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4350104.stm (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗)

³⁰¹ Barbie (Klaus) case, Fédération Nationale des Déportés et Internés Résistants et Patriotes et Autres v Klaus Barbie, Cass. Crim. 6 octobre 1983 [1984] RGDI 88; Barbie (Klaus) case, Fédération Nationale des Déportés et Internés Résistants et Patriotes et Autres v Klaus Barbie, Cass. Crim. 20 december 1985 [1986] RGDI 90 and [1986] ILR 78 in Caroline Fournet, Genocide and Crimes Against Humanity, Misconceptions and Confusion in French Law and Practice, Oxford and Portland, Oregon 2013, pp. 59, 104.

³⁰² โปรดดู Jonathan Yovel, How can a Crime be Against Humanity? Philosophical doubts concerning a useful concept, 11 UCLA J. Int'l & For. Aff. 39 (2006), p. 42.

³⁰³ โปรดดู <http://www.irinnews.org/in-depth/76116/68/kenya-s-post-election-crisis> และ <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-kenya> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๗)

³⁰⁴ โปรดดู Darryl Robinson, Essence of Crimes against Humanity Raised by Challenges ICC, published on September 27, 2011 <http://www.ejiltalk.org/essence-of-crimes-against-humanity-raised-by-challenges-at-icc/> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗



ในเรื่องนี้ ศาล ICTR ได้เคยอธิบายความหมายของคำว่า “ในวงกว้าง” (widespread) ไว้ในคดี *Prosecutor v. Akayesu* (1998) โดยศาลเห็นว่าการโจมตีหรือการก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง สามารถพิจารณาจากลักษณะของการโจมตีที่กระทำในวงกว้าง (the large-scale nature of the attack) ซึ่งจะต้องมีความเสียหายเป็นจำนวนมาก (massive) และความเสียหายนั้นต้องเกิดขึ้นอยู่เสมอ (frequent) โดยความเสียหายต้องเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงและโดยตรงต่อกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นเหยื่อจำนวนมาก³⁰⁵

โดยนัยดังกล่าวข้างต้น การโจมตีหรือการประทุษร้ายในวงกว้างจึงมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสูญเสีย ความเสียหาย หรือผลกระทบต่อเหยื่อหรือบุคคลทั้งหลายในวงกว้าง³⁰⁶ เป็นสำคัญ ไม่จำเป็นต้องมีความรุนแรงถึงระดับเป็นการขัดแย้งด้วยกำลังอาวุธ (an armed conflict) ไม่ว่าภายในประเทศหรือภายนอกประเทศ และไม่จำเป็นต้องครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ การโจมตีในวงกว้างจึงประกอบด้วยกระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ซ้ำแล้วซ้ำเล่า และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เหยื่อหรือผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีใช้กรณีของการกระทำความผิดอาญาที่เป็นเอกเทศต่อเหยื่อทั้งหลายที่ไม่มีความเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกัน (isolated crimes against unconnected victims)

- การโจมตีหรือการประทุษร้ายอย่างเป็นระบบ (a systematic attack)

หากการโจมตีหรือการประทุษร้าย (หรือการก่อให้เกิดผลกระทบ) ในวงกว้างมุ่งเน้นไปยังปริมาณการโจมตีหรือการก่อให้เกิดผลกระทบอย่างเป็นระบบมุ่งหมายถึงนัย “เชิงคุณภาพ” (a qualitative meaning)³⁰⁷ หรือ “วิธีดำเนินการ” กล่าวคือการกระทำความผิดต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ วรรคหนึ่งของธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้กระทำขึ้นอย่างเป็นระบบ มีการวางแผน มีการประสานงานและกำหนดแนวทางการดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอน (high degree of orchestration and methodical planning)³⁰⁸ มีการกำหนดองค์กรดำเนินการในลำดับขั้นต่างๆ และกำหนดการดำเนินการหรือการปฏิบัติการต่างๆ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของนโยบายของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐที่มีอำนาจ

ศาล ICTR เคยอธิบายความหมายของคำว่า “อย่างเป็นระบบ” ไว้ในคดี *Prosecutor v. Akayesu* (1998)³⁰⁹ ว่าเป็นการกระทำผ่านองค์กร โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่สำคัญของรัฐหรือเอกชน (substantial public or private resources)

โดยนัยดังกล่าว การโจมตีหรือการประทุษร้ายอย่างเป็นระบบจึงต้องมีพื้นฐานมาจาก “นโยบาย” ของรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง (a State or organisational policy requirement) เป็นสำคัญ รัฐบาลหรือองค์กรที่มีอำนาจทำการกำหนดนโยบายไว้ล่วงหน้า และองค์กรต่างๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็รับนโยบายดังกล่าวไปดำเนินการหรือปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายนั้นโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการ และไม่จำเป็นต้องมีความชัดเจนครบถ้วน³¹⁰ ผลที่ตามมา คือ การกระทำความผิดต่างๆ เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุ

³⁰⁵ Pre-Trial Chamber I, Katanga decision, ICC-01/04-01/07-717, paras 395 and 398; ICTR, *The Prosecutor v. Akayesu*, Case No. ICTR-96-40-T, “Trial Judgment”, 2 September 1998, para. 580.

³⁰⁶ การโจมตีที่กว้างขวางอาจเป็นการโจมตีในลักษณะสะสมต่อเนื่องทำให้เกิดผู้เสียหายวงกว้าง (cumulative effect of act) เช่น การกระทำทรมานสะสมต่อเนื่องในวงกว้างโดยผู้เสียหายหลายคน ลักษณะนี้เป็นการโจมตีที่กว้างขวางประเภทมีความถี่ (frequency) ของการกระทำ หรือเป็นการโจมตีในลักษณะครั้งเดียวแต่มีขนาดความเสียหายที่ใหญ่มากผิดปกติ (extraordinary magnitude) เช่น การใช้อาวุธร้ายแรงเช่นนิวเคลียร์ ถล่มครั้งเดียว แต่มีผู้เสียหายจำนวนมาก ลักษณะนี้เป็นการโจมตีแบบกว้างขวางประเภทมีความรุนแรง (magnitude) ในการกระทำ โปรดดู ปกป้อง ศรีสนธิ, คำอธิบายกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖, หน้า ๖๙ - ๗๐.

³⁰⁷ โปรดดู Kai Ambos, *อ้างแล้ว*, p. 284.

³⁰⁸ Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 47.

³⁰⁹ *Prosecutor v. Akayesu*, Judgment, No. ICTR-96-4-T (Sept. 2, 1998) อ้างจากเชิงอรรถที่ 20 ใน Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 47.

³¹⁰ โปรดดู พันตำรวจตรี ฤกษ์ สติธยพัฒนานนท์, *อ้างแล้ว*, หน้า ๑๒.



เป้าหมายที่นโยบายของรัฐมุ่งหมายหรือมุ่งประสงค์ จึงสังเกตได้ว่าการกระทำความผิดอาญาในลักษณะต่างๆ ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง จึงกระทำโดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสายการบังคับบัญชา ใช้กลไกหรือเครื่องมือ อันเป็นทรัพยากรของรัฐในการดำเนินการตามขั้นตอน ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐ กลไกและเครื่องมือของรัฐ ตลอดจนทรัพยากรของรัฐในการกระทำความผิดต่างๆ นั้นย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบที่ “รุนแรงยิ่งกว่า” การกระทำที่มีลักษณะเป็นครั้งคราว (Random) ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐได้ “ดียิ่งกว่า” การกระทำเป็นเอกเทศหรือไม่เกี่ยวเนื่องกับนโยบายของรัฐ โดยนัยดังกล่าว หากการโจมตีหรือการประทุษร้ายในวงกว้างมุ่งหมายการกระทำที่ส่งผลกระทบ “เชิงปริมาณ” การโจมตีหรือการประทุษร้าย อย่างเป็นระบบจึงมุ่งเน้นที่ “คุณภาพ” ของการกระทำการ

ประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณา คือ ความในข้อ ๗ วรรคหนึ่งของ ธรรมนูญกรุงโรมฯ ใช้ถ้อยคำว่า “การโจมตีในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ” (a widespread or systematic attack) ทำให้เกิดความตีความว่าการกระทำความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติจะต้องเป็นการโจมตีครบตามองค์ประกอบทั้งสองประการ (conjunctive) คือ เป็นการโจมตีอย่างกว้างขวาง (widespread) และอย่างเป็นระบบ (systematic) หรือเป็นการโจมตีตามองค์ประกอบอย่างใด อย่างหนึ่งเพียงประการเดียว (disjunctive) เท่านั้น

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ศาลอาญาระหว่างประเทศ (ICC) ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับ ถ้อยคำว่า “widespread” or “systematic” ไว้ว่า การบัญญัติถ้อยคำดังกล่าวในข้อ ๗ ของธรรมนูญกรุงโรมฯ เป็นการบัญญัติแบบ “เปิดทางเลือก” (presented in the alternative) ไว้สำหรับการใช้และการตีความกฎหมาย โดยศาลเห็นว่าหากการโจมตีดังกล่าว เกิดขึ้นในวงกว้าง (widespread) กรณีก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่าการโจมตีนั้นเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ (systematic) ด้วยหรือไม่³¹¹ ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการโจมตีต่อประชากรที่เป็นพลเรือน เป็นการโจมตีที่เกิดขึ้นในวงกว้าง ศาลก็จะจำกัดอำนาจในการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้เฉพาะกรณีนี้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น

ดังจะเห็นว่าหากตีความให้การโจมตีหรือการประทุษร้ายต่อประชากรพลเรือนต้องเข้า องค์ประกอบทั้งสองประการ (conjunctive) คือ เป็นการโจมตีที่เกิดขึ้นในวงกว้าง (widespread) และกระทำอย่างเป็นระบบ (systematic) ย่อมเป็นการตีความกฎหมายที่จำกัดขอบเขตมากจนเกินไป ในขณะที่หากตีความการโจมตีหรือการประทุษร้ายว่า ต้องเป็นไปตามองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงประการเดียว (disjunctive) ก็อาจเป็นการตีความแบบขยายขอบเขตมากจนเกินไป ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงบัญญัติไว้ในลักษณะแบบเปิดทางเลือก (disjunctive) โดยกำหนดให้การโจมตีนั้นต้องมีที่มาจากการกำหนด นโยบายจากผู้มีอำนาจ (authority) ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ย่อมมีส่วนสำคัญในการบรรเทาความไม่เหมาะสมที่เกิดขึ้นจากการตีความ แบบเปิดทางเลือกซึ่งทำให้การตีความถูกจำกัดให้แคบลงได้นั่นเอง³¹² ตัวอย่างเช่น การกระทำอันเป็นการรังควาน (prosecution) ที่จะ ถือเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ต้องเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการโจมตีโดยตรงต่อประชากรที่เป็นพลเรือน ซึ่งมีความเกี่ยวข้อง กับการกระทำที่หลากหลาย (multiple acts) และเป็นการกระทำตามนโยบายของรัฐ (policy element) และการโจมตีนั้นต้อง เกิดขึ้นในวงกว้างหรือกระทำอย่างเป็นระบบ (widespread or systematic) ซึ่งหากอัยการ (prosecutor) เลือกที่จะพิสูจน์ ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นองค์ประกอบแต่เฉพาะเรื่อง “เป็นการโจมตีที่เกิดขึ้นในวงกว้าง (widespread)” เพียงอย่างเดียว การพิสูจน์ องค์ประกอบเรื่อง “เป็นการโจมตีอย่างเป็นระบบ (systematic)” ย่อมไม่มีความจำเป็นต้องกล่าวถึง ทั้งนี้ เพราะมีองค์ประกอบ เรื่องนโยบาย (policy element) เป็นข้อพิสูจน์เพื่อถ่วงดุลน้ำหนักความน่าเชื่อถืออยู่แล้ว ในทางกลับกัน หากอัยการประสงค์จะพิสูจน์ ให้เห็นองค์ประกอบว่า “เป็นการโจมตีอย่างเป็นระบบ” (systematic) แต่เพียงอย่างเดียว การพิสูจน์องค์ประกอบว่า “เป็นการโจมตี

³¹¹ Pre-Trial Chamber I, Katanga decision, ICC-01/04-01/07-717, para. 412; see also ICTY, Prosecutor v Kunarac et al, Case No. IT-96-23 & IT-96-23/1-A, “Appeals Chamber Judgment”, 12 June 2002, para. 93.

³¹² Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 51.

อย่างกว้างขวาง” (widespread) ย่อมไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะองค์ประกอบเรื่อง “ประชากร” (population) จะแสดงถึงขนาด (element of scale) ของความเสียหาย และความหลากหลายของการกระทำ (course of conduct) ที่เกิดขึ้นอยู่ในตัวแล้วนั่นเอง³¹³

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าโดยนัยดังกล่าว แม้ถ้อยคำดังที่ปรากฏในข้อ ๗ วรรคหนึ่งของธรรมนูญกรุงโรมฯ จะใช้ถ้อยคำว่า “การโจมตีในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ” (a widespread or systematic attack) แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาขององค์ประกอบส่วนนี้ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ย่อมจะทำให้เห็นว่าการโจมตีหรือการประทุษร้ายเช่นนั้นจะต้องมีลักษณะทั้งในวงกว้างและอย่างเป็นระบบ “ประกอบกัน” ด้วยนั่นเอง

ข.๒) ผู้กระทำ “รู้ถึง” การโจมตีหรือการประทุษร้าย (หรือการก่อให้เกิดผลกระทบ) ในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบต่อประชาชนพลเรือนเช่นนั้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีข้อพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ความหมายของการรู้ถึงการโจมตีที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crimes against humanity committed “with knowledge of the attack”)

ข้อ ๗ วรรคหนึ่งของธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำอันเป็นการโจมตีหรือการประทุษร้ายในวงกว้างหรือกระทำอย่างเป็นระบบต่อประชากรพลเรือนนั้น อย่างน้อยที่สุดผู้กระทำจะต้องรู้ถึงการโจมตีหรือการประทุษร้ายดังกล่าว (at least be aware of the attack)³¹⁴ ทั้งนี้ การรู้ (knowledge) ของผู้กระทำความผิดย่อมเป็นไปตามข้อ ๓๐ (๓) ของธรรมนูญกรุงโรมฯ ซึ่งกำหนดว่า “การรู้” (knowledge) หมายถึงการรู้สำนึก (awareness) ถึงสภาวะการณ์ที่เป็นอยู่หรือผลที่จะเกิดขึ้นโดยทั่วไปจากสภาวะการณ์ดังกล่าว³¹⁵

การที่ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้กำหนดองค์ประกอบเรื่องการโจมตีในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญและเป็นองค์ประกอบหลัก (essential and central element) ที่มีผลเป็นการยกระดับความรับผิดชอบทางอาญาทั่วไป (ordinary crime) ไปสู่ความรับผิดชอบทางอาญาที่ร้ายแรงที่สุดต่อมวลมนุษยชาติ (the most serious crimes known to humanity) ดังนั้น ความรับผิดชอบของบุคคลที่ได้กระทำความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติจึงต้องเกิดจากการที่บุคคลนั้นได้รู้ถึงองค์ประกอบทางกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญและเป็นองค์ประกอบหลักของความรับผิดชอบอาญาที่ร้ายแรงดังกล่าวด้วย มิฉะนั้นกรณีอาจเป็นการละเมิดต่อหลักกฎหมายอาญาที่ว่า “actus non facit reum nisi mens sit rea”³¹⁶

ประเด็นที่สอง ขอบเขตของการรู้ถึงการกระทำความผิด

การกระทำความผิดอาญาในประการต่างๆ ข้างต้นอันเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีหรือการประทุษร้ายต่อประชากรพลเรือนโดยตรงดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้กระทำความผิดอาญาที่ร้ายแรงอันมีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติจะต้องกระทำโดย “รู้ถึงการกระทำความผิด” ของตน ซึ่งจะต้องครอบคลุมทั้งในสองระดับ³¹⁷ กล่าวคือ ระดับที่หนึ่ง การรู้ถึงการโจมตีหรือการประทุษร้ายในวงกว้างและอย่างเป็นระบบต่อประชากรพลเรือนโดยตรง ผู้กระทำจึงจะต้องรู้หรือทราบถึงนโยบายของรัฐหรือองค์การอันเป็นที่มาหรือสาเหตุของการดำเนินการเช่นนั้นซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียหรือความเสียหายอย่างรุนแรงและกว้างขวาง และระดับที่สอง การรู้ว่าการกระทำต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ของตนเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีหรือการประทุษร้ายเช่นนั้น โดยนัยดังกล่าว การรู้ถึงการโจมตีหรือการประทุษร้ายต่อประชากรพลเรือนในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบจึงเป็นเงื่อนไขหรือ “องค์ประกอบด้านจิตใจ

³¹³ Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 48.

³¹⁴ Darryl Robinson, *อ้างแล้ว*, p. 51.

³¹⁵ Rome Statute, Article 30 Mental element

3. For the purposes of this article, “knowledge” means awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events. “Know” and “knowingly” shall be construed accordingly.

³¹⁶ Darryl Robinson, *อ้างแล้ว*, p. 52.

³¹⁷ โปรดดู Robert Cryer, Hakan Friman, Darryl Robinson and Elizabeth Wilimshurst, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2010, p. 244.



ที่เพิ่มเติมขึ้น” (an additional mental element)³¹⁸ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากเจตนาทั่วไป (general *mens rea*) ในการกระทำความผิดอาญาต่างๆ นั้น เช่น การฆ่าคนตายโดยเจตนา การข่มขืนกระทำชำเราโดยเจตนา การบังคับบุคคลให้สูญหายโดยเจตนา ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๐ ของธรรมนูญกรุงโรมฯ

ตัวอย่างเช่น ศาลสูงสุดในประเทศแคนาดาเคยวางหลักเรื่ององค์ประกอบเกี่ยวกับเจตนา (mental element) ไว้ในคดี Regina v. Finta (1994) โดยศาลกล่าวว่า องค์ประกอบเรื่องเจตนาที่จะนำไปสู่ความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติจะต้องเป็นเรื่องที่ผู้กระทำความผิดได้รู้ถึงข้อเท็จจริงหรือสภาวะการณ์อันนำไปสู่การกระทำความผิดตามองค์ประกอบของความรับผิดชอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ³¹⁹ ซึ่งการวางหลักของศาลสูงสุดแคนาดาคดีนี้ได้ถูกนำไปกล่าวอ้างอิงอีกครั้งในคดี Tadić โดยศาล ICTY³²⁰

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ศาล ICTY ได้วางหลักไว้ในคดี The Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez (2001) ว่า ผู้กระทำความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติต้องเข้าใจถึงบริบทแวดล้อมทั้งหมดของการกระทำของตน (understand the overall context of his act) กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดต้องรู้ว่าการกระทำของตนเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบต่อประชากรที่เป็นพลเรือน ซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนนั้น³²¹

กรณีจึงกล่าวได้ว่า ผู้กระทำความผิดต้องรู้ว่าการกระทำของตนได้ก่อให้เกิดการโจมตีอย่างกว้างขวางต่อประชากรที่เป็นพลเรือน และรู้ว่าการกระทำของตนเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตี³²² อย่างไรก็ตาม การพิสูจน์ถึงการรู้ของผู้กระทำความผิดนั้นไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ไปถึงขนาดว่าผู้กระทำความผิดได้รู้ถึงลักษณะของการโจมตีทั้งหมด (all characteristics of the attack) หรือรายละเอียดของแผนหรือนโยบายของรัฐหรือองค์กร (the precise details of the plan or policy of the State or organization) ด้วยแต่อย่างใด³²³

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อ ๗ แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ แล้ว ไม่ปรากฏว่าการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงในลักษณะอาชญากรรมต่อมนุษยชาติต้องการ “เจตนาพิเศษ” แต่ประการใด ดังนั้น กรณีจึงไม่ต้องพิสูจน์ถึง “มูลเหตุจูงใจ” (motive) ของผู้กระทำความผิด³²⁴

เมื่อได้พิจารณาองค์ประกอบความผิดของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงกล่าวได้ว่าองค์ประกอบภายในหรือเชิงเนื้อหาตาม “บริบทเฉพาะ” นี้เองที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” แตกต่างไปจาก “ความผิดอาญาสามัญทั่วไป” ตามกรอบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ กล่าวคือ การกระทำอันไร้มนุษยธรรม

³¹⁸ โปรดดู Kai Ambos, อ้างแล้ว, p. 288.

³¹⁹ Regina v. Finta, [1994] 1 S.C.R. 701, 819. Darryl Robinson, in “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” The American Journal of International Law, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), p. 51.

³²⁰ Prosecutor v. Tadić, Opinion and Judgment, No. IT-94-1-T, para. 658-59, (May 7, 1997), 36 ILM at 946.

³²¹ The Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez (Trial Chamber Judgment) IT-95-14/2 (26 February 2001), para. 185.

³²² For a comparable approach, see ICTY, Prosecutor v. Kunarac et al, Case No. IT-96-23 & IT-96-23/1-A, (Appeals Chamber Judgment), 12 June 2002, para. 102; S. R. Lee, The International Criminal Court, The Making of the Rome Statute, Issues, Negotiations, Results, (Kluwer Law International, 1999), p. 98, FN 55; G. Werle, Principles of International Criminal Law, Part Four: Crimes Against Humanity, (TMC Asser Press, 2005), p. 231, para. 669.

³²³ Pre-Trial Chamber I, The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, (Judgment of 15 June 2009), ICC-01/05-01/08, paras 87-88, in International Criminal Court, “SITUATION IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC IN THE CASE OF THE PROSECUTOR v. JEAN-PIERRE BEMBA GOMBO,” in <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc699541.pdf>, August, 2014, p. 30/186.

³²⁴ Guenael Mattraux, Crimes against Humanity in the Jurisprudence of the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda, Harvard International Law Review, Winter 2002, p. 11.

ในลักษณะต่างๆ ได้กระทำขึ้นในฐานะเป็นส่วนหนึ่งหรือปัจจัยหนึ่งของการโจมตีหรือการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่กว้างขวางยิ่งขึ้น (as part of a broader criminal attack) กล่าวอีกนัยหนึ่ง อาชญากรรมต่อมนุษยชาติจึงประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญสองประการร่วมกัน ได้แก่ การกระทำความผิดอาญาสามัญ (the individual crime) เป็น “ความผิดพื้นฐาน” (constitutive crimes) (เช่น การฆ่าคนตายโดยเจตนา การทำลายล้าง การบังคับบุคคลให้สูญหาย...) และ “บริบทแวดล้อม” ของการกระทำความผิดอาญาเหล่านั้น (“contextual aspect” of the crimes - “chapeau”) อันได้แก่ การโจมตีหรือการประทุษร้ายประชากรพลเรือนในวงกว้างและอย่างเป็นระบบ (a widespread or systematic attack) ซึ่งเป็นเสมือนกรอบใหญ่หรือเป้าหมายที่แท้จริงของการกระทำความผิดอาญาสามัญเหล่านั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่นโยบายของรัฐมุ่งหมายหรือมุ่งประสงค์เป็นสำคัญ

(๒.๒) ผลทางกฎหมายของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

เมื่อการกระทำความผิดอาญามีสถานะทางกฎหมายเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามลักษณะและองค์ประกอบความผิดในประการต่างๆ ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว การก่ออาชญากรรมเช่นนั้นจึงขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศพื้นฐาน ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งหลาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่าฝืนต่อธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ การพิจารณาการกระทำอาชญากรรมต่อมนุษยชาติซึ่งเป็น “ความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศ” ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การก่อตั้งและความมั่นคงของประชาคมระหว่างประเทศ (the foundations and security of the international community) หรือกระทบต่อความสงบสุขและความมั่นคงระหว่างประเทศ (international peace and security)³²⁵ จึงอยู่นอกขอบอำนาจของศาลภายในประเทศ³²⁶ และตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ ในฐานะ “ศาลเสริม” จากศาลภายในประเทศ เนื่องจาก “อาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดซึ่งอยู่ในความห่วงใยของประชาคมระหว่างประเทศโดยรวมจะต้องไม่ถูกปล่อยไปโดยมิได้รับการลงโทษ”³²⁷ อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญแห่งกรุงโรมฯ ก็ได้กำหนด “ข้อยกเว้นความรับผิดชอบทางอาญา” (Grounds for excluding criminal responsibility) ไว้บางประการเช่นกัน

ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้อ้างถึง (๒.๒.๑) การเสนอเรื่องอาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ และ (๒.๒.๒) ข้อยกเว้นความรับผิดชอบทางอาญา

(๒.๒.๑) การเสนอเรื่องอาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

(International Criminal Court - ICC)

อาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศ ฐานความผิดหนึ่งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ (ICC) อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญกรุงโรมฯ ก็ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาตัดสินของศาลอาญาระหว่างประเทศไว้เป็นการเฉพาะโดยชัดแจ้ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเสนอเรื่องอาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศจะกระทำได้ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับขอบอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสองลักษณะ ได้แก่ ก. เงื่อนไขเชิงรูปแบบ: เงื่อนไขเกี่ยวกับความผูกพันตามข้อกำหนดของธรรมนูญ กรุงโรมฯ และ ข. เงื่อนไขเชิงเนื้อหา: เงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

³²⁵ คดี Tadic ICTY (International Criminal Tribunal of the former Yugoslavia) Appeal Chamber, Decision of 2 October 1995, paragraphs 57 - 58.

³²⁶ ประเทศภาคีแห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ หลายประเทศได้นำอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติมากำหนดเป็นความผิดตามกฎหมายภายในประเทศของตนอีกด้วย เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศแคนาดา ประเทศอิสราเอล

³²⁷ ความตอนหนึ่งในอารัมภบท (Preamble) ของธรรมนูญกรุงโรมฯ



ก. เงื่อนไขเชิงรูปแบบ: เงื่อนไขเกี่ยวกับความผูกพันตามข้อกำหนดของธรรมนูญ

กรุงโรมฯ

การเสนอเรื่องอาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นคดีเพื่อให้ศาลอาญาระหว่างประเทศพิจารณา อยู่ภายใต้เงื่อนไขเชิงรูปแบบเกี่ยวกับความผูกพันของรัฐตามข้อกำหนดต่างๆ ในธรรมนูญกรุงโรมฯ อันจะทำให้ธรรมนูญกรุงโรมฯ มีผลใช้บังคับกับรัฐและรัฐนั้นยอมรับเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ความผูกพันของรัฐต่อธรรมนูญกรุงโรมฯ และการยอมรับเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศของรัฐเกิดขึ้นได้ในสองกรณี ได้แก่ ก.๑) หลักความผูกพันของรัฐต่อธรรมนูญกรุงโรมฯ: การเข้าเป็นภาคีหรือให้สัตยาบัน และ ก.๒) ข้อยกเว้นความผูกพันของรัฐต่อธรรมนูญกรุงโรมฯ : การยอมรับเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศโดยมิได้เป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรม

ก.๑) หลักความผูกพันของรัฐต่อธรรมนูญกรุงโรมฯ: การเข้าเป็นภาคีหรือให้สัตยาบัน

ตามหลักความผูกพันของรัฐต่อสนธิสัญญาดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น รัฐจะมีความผูกพันตามสนธิสัญญาเมื่อรัฐได้แสดงเจตจำนงชัดสุดที่จะผูกพันตามข้อกำหนดต่างๆ ในสนธิสัญญา กล่าวคือ การให้สัตยาบันหรือการให้ความยินยอมหรือความเห็นชอบที่จะเข้าผูกพันต่อสนธิสัญญา³²⁸ ซึ่งย่อมมีผลเท่ากับรัฐนั้นได้เข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญานั้น และผูกพันรัฐในอันที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ในสนธิสัญญานั้นโดยสุจริต (in good faith)³²⁹

ดังนั้น โดยผลของการให้สัตยาบันและการเข้าเป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมฯ รัฐได้ยอมรับเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับอาชญากรรมที่ร้ายแรงต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ แล้ว³³⁰ นอกจากนี้ รัฐภาคียังมีพันธกรณีทั่วไปต่อศาลอาญาระหว่างประเทศด้วย กล่าวคือ รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่แก่ศาลอาญาระหว่างประเทศในการสืบสวนสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาภายในเขตอำนาจของศาล³³¹ อีกทั้งรัฐภาคียังจะต้องประกันด้วยว่ามีกระบวนการตามกฎหมายภายในของตนที่จะสามารถนำมาใช้ได้สำหรับความร่วมมือทุกรูปแบบแก่ศาลอาญาระหว่างประเทศ³³²

นอกจากนี้ การให้สัตยาบันหรือเข้าเป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมฯ ของรัฐหนึ่ง ยังอาจมีผลเป็นการขยายเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศเหนืออาชญากรรมร้ายแรงดังกล่าวที่ได้กระทำขึ้นในรัฐอื่นหรือกระทำโดยบุคคลที่มิได้มีสัญชาติของรัฐภาคี กล่าวคือ ในกรณีที่อาชญากรรมหนึ่งหรือมากกว่านั้นซึ่งดูเหมือนว่าได้กระทำขึ้นได้รับการเสนอต่ออัยการโดยรัฐภาคี หรืออัยการได้เริ่มการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับอาชญากรรมนั้น ศาลอาญาระหว่างประเทศอาจใช้เขตอำนาจของตนได้ หากรัฐดังต่อไปนี้รัฐใดรัฐหนึ่งหรือมากกว่านั้นเป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ หรือยอมรับเขตอำนาจของศาล ได้แก่ รัฐเจ้าของดินแดนซึ่งการกระทำอาชญากรรมที่เป็นปัญหาได้เกิดขึ้นในดินแดน หรือรัฐที่จดทะเบียนเรือหรืออากาศยาน หากอาชญากรรมได้กระทำขึ้นบนเรือหรืออากาศยานดังกล่าว และรัฐซึ่งบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าประกอบอาชญากรรมถือสัญชาติ³³³

ก.๒) ข้อยกเว้นความผูกพันของรัฐต่อธรรมนูญกรุงโรมฯ: การยอมรับเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศโดยมิได้เป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรม

ในทางตรงกันข้าม รัฐที่ยังมิได้เข้าเป็นภาคีในธรรมนูญกรุงโรมฯ ซึ่งรวมถึงรัฐที่ได้ลงนามรับรองธรรมนูญกรุงโรมฯ แล้ว หากแต่ยังมิได้ให้สัตยาบันแก่ธรรมนูญดังกล่าวด้วย โดยหลักแล้ว รัฐเหล่านี้ย่อมไม่มีความผูกพันตามข้อกำหนดต่างๆ ในธรรมนูญกรุงโรมฯ อีกทั้งศาลอาญาระหว่างประเทศย่อมไม่มีเขตอำนาจเหนืออาชญากรรมร้ายแรงที่ได้กระทำขึ้นในรัฐเหล่านั้น ตามหลักความผูกพันของรัฐต่อสนธิสัญญาดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น โดยนัยดังกล่าว รัฐเหล่านี้จึงมีอาจยื่นเรื่อง

³²⁸ Vienna Convention on the law of treaties, **Article 11**, MEANS OF EXPRESSING CONSENT TO BE BOUND BY A TREATY.

³²⁹ Vienna Convention on the law of treaties, **Article 26**, “PACTA SUNT SERVANDA”.

³³⁰ Rome Statute, **Article 12** Preconditions to the exercise of jurisdiction, paragraph 1.

³³¹ Rome Statute, Part 9, INTERNATIONAL COOPERATION AND JUDICIAL ASSISTANCE, **Article 86** General cooperation to cooperate.

³³² Rome Statute, **Article 88** Availability of procedures under national law.

³³³ Rome Statute, **Article 12** Preconditions to the exercise of jurisdiction, paragraph 2.

อาชญากรรมร้ายแรงที่ได้กระทำขึ้นในดินแดนของรัฐเหล่านี้ต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ และศาลอาญาระหว่างประเทศจะมีเขตอำนาจเหนืออาชญากรรมที่เกิดขึ้นในรัฐเหล่านั้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นได้เข้าเป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมฯ แล้วเท่านั้น³³⁴

อย่างไรก็ตาม หากรัฐที่ยังมิได้เข้าเป็นภาคีในธรรมนูญกรุงโรมฯ ประสงค์จะยื่นเรื่องอาชญากรรมร้ายแรงต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ รัฐนั้นสามารถกระทำเช่นนั้นได้ หากได้แสดงเจตนา “ยอมรับอำนาจ” ศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับอาชญากรรมร้ายแรงคดีใดคดีหนึ่ง อันเป็นการยอมรับอำนาจศาล “เป็นการเฉพาะคราว” (ad hoc acceptance) ก็ได้³³⁵ ในกรณีเช่นนั้น ศาลอาญาระหว่างประเทศก็จะมีเขตอำนาจเหนือความผิดหรืออาชญากรรมที่ได้กระทำขึ้นในรัฐนั้นได้โดยทันที โดยนัยดังกล่าว ศาลอาญาระหว่างประเทศจึงอาจปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ เหนือดินแดนของรัฐภาคี และเหนือดินแดนของรัฐอื่นใดตามความตกลงพิเศษ³³⁶

อนึ่ง แม้รัฐจะเข้าเป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมฯ หรือยอมรับอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อให้ศาลสามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าว แต่การเสนอเรื่องอาชญากรรมร้ายแรงต่อศาลอาญาระหว่างประเทศได้ยังจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติอีกด้วย

ข. เงื่อนไขเชิงเนื้อหา: เงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

โดยที่ศาลอาญาระหว่างประเทศได้จัดตั้งขึ้นในลักษณะสถาบันถาวรและมีอำนาจเหนือบุคคลในกรณีเกี่ยวกับอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดซึ่งอยู่ในความห่วงใยของประชาคมระหว่างประเทศเป็นสำคัญ³³⁷ ศาลอาญาระหว่างประเทศ จึงมีเขตอำนาจจำกัดและเคร่งครัด หากศาลอาญาระหว่างประเทศมีเขตอำนาจเหนือเฉพาะแต่อาชญากรรมร้ายแรงสี่ลักษณะดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ วรรคหนึ่งแห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ อันได้แก่ อาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (The crime of genocide)³³⁸ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crimes against humanity)³³⁹ อาชญากรรมสงคราม (War crimes)³⁴⁰ และอาชญากรรมอันเป็นการรุกราน (The crime of aggression)³⁴¹ อย่างไรก็ตาม อาชญากรรมดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสองประการ ได้แก่ ข.๑) เงื่อนไขเกี่ยวกับช่วงเวลาของการกระทำความผิดอาญาร้ายแรง และ ข.๒) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรง

ข.๑) เงื่อนไขเกี่ยวกับช่วงเวลาของการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงกับการมีผลใช้

บังคับของธรรมนูญกรุงโรมฯ

การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงลักษณะต่างๆ ตามธรรมนูญกรุงโรมฯ ที่จะเสนอให้ศาลอาญาระหว่างประเทศพิจารณาได้นั้น จะต้องเกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลอาญาระหว่างประเทศมีเขตอำนาจ³⁴² กล่าวอีกนัยหนึ่ง

³³⁴ Rome Statute, **Article 11** Preconditions to the exercise of jurisdiction, paragraph 2.

“2. If a State becomes a Party to the Statute after its entry into force, the Court may exercise its jurisdiction only with respect to crimes committed after the entry into force of this Statute for that State, ...”.

³³⁵ Rome Statute, **Article 12** Preconditions to the exercise of jurisdiction, paragraph 3.

“3. If the acceptance of a State which is not a Party to this Statute is required under paragraph 2, that State may, by declaration lodged with the Registrar, accept the exercise of jurisdiction by the Court with respect to the crime in question. The accepting State shall cooperate with the Court without any delay or exception in accordance with Part 9”.

³³⁶ Rome Statute, **Article 4** Legal status and powers of the Court.

³³⁷ Rome Statute, **Article 1** The Court.

³³⁸ Rome Statute, **Article 6** Genocide.

³³⁹ Rome Statute, **Article 7** Crimes against humanity.

³⁴⁰ Rome Statute, **Article 8** War crimes.

³⁴¹ Rome Statute, **Article 5** Crimes within the jurisdiction of the Court, paragraph 2.

³⁴² ศาลอาญาระหว่างประเทศมีเขตอำนาจนับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕)

ศาลมีเขตอำนาจเฉพาะกับอาชญากรรมซึ่งกระทำขึ้นหลังจากที่ธรรมนูญกรุงโรมฯ มีผลบังคับใช้³⁴³ ซึ่งได้แก่วันแรกของเดือนถัดจากวันที่ทบทวนหลังจากวันที่ยื่นสัตยาบันสาร สารให้ความยอมรับ สารให้ความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ทบทวนต่อเลขาธิการสหประชาชาติ³⁴⁴ สำหรับรัฐแต่ละรัฐที่ให้สัตยาบัน ให้ความยอมรับ ให้ความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติต่อธรรมนูญศาลฯ นี้ หลังจากการมอบสัตยาบันสาร สารให้ความยอมรับ สารให้ความเห็นชอบหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ทบทวนแล้ว ให้ธรรมนูญกรุงโรมฯ มีผลบังคับใช้ในวันแรกของเดือนถัดจากวันที่ทบทวนหลังจากการยื่นสัตยาบัน สารให้ความยอมรับ สารให้ความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสารโดยรัฐดังกล่าว³⁴⁵

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐเข้าเป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมฯ ภายหลังจากที่ธรรมนูญกรุงโรมฯ มีผลใช้บังคับแล้ว ศาลอาญาระหว่างประเทศจะใช้เขตอำนาจของตนเฉพาะกับอาชญากรรมที่กระทำขึ้นหลังจากที่ธรรมนูญกรุงโรมฯ มีผลใช้บังคับกับรัฐนั้น เว้นแต่รัฐนั้นจะยอมรับการใช้อำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับอาชญากรรมที่เป็นปัญหา (การยอมรับอำนาจศาลเฉพาะคดี)³⁴⁶

ข.๒) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรง

การกระทำอันเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติหรืออาชญากรรมในลักษณะอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ จะต้องกระทำขึ้นโดย “บุคคลธรรมดา” เท่านั้น³⁴⁷ ทั้งนี้ บุคคลธรรมดาที่ก่ออาชญากรรมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศจะต้องรับผิดชอบการกระทำของตนเองและต้องรับโทษ (individually responsible and liable for punishment) ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ³⁴⁸ ทั้งนี้ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะได้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงเช่นนั้นในลักษณะใดๆ กล่าวคือ เป็นผู้กระทำความผิดนั้นแต่โดยลำพัง (as an individual) หรือร่วมกับบุคคลอื่น (jointly with another person) หรือกระทำผ่านบุคคลอื่น (through another person) เป็นผู้สั่งการ ขอร้องหรือชักจูงให้มีการประกอบอาชญากรรมซึ่งได้กระทำการแล้วหรือถึงขั้นพยายามกระทำความผิดแล้ว เป็นผู้ให้การสนับสนุน ยุยง หรือให้ความช่วยเหลือใดๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การกระทำความผิดเช่นนั้น หรือมีส่วนในการก่ออาชญากรรมเช่นนั้น³⁴⁹

อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ก่ออาชญากรรมดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบและรับโทษก็เฉพาะแต่ในกรณีที่บุคคลนั้นได้กระทำการอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของความผิดโดย “มีเจตนาและรู้”³⁵⁰ ปัญหาที่จะต้องพิจารณา คือ อย่างไรจึงจะถือว่ามีเจตนา อย่างไรจึงจะถือว่ารู้ ต่อปัญหาประการแรกนั้น ธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดข้อพิจารณาว่าบุคคลมีเจตนาเมื่อใดไว้ในสองกรณี ได้แก่ กรณีเจตนาต่อการกระทำ และกรณีเจตนาต่อผลของการกระทำ กรณีเจตนาต่อการกระทำ (in relation to conduct) บุคคลมีเจตนาเมื่อบุคคลนั้น “ตั้งใจ” ที่จะ “เข้าร่วม” ในการกระทำ³⁵¹ ส่วนกรณีเจตนาต่อผล (in relation to a consequence) บุคคลมีเจตนาเมื่อบุคคลนั้น “ตั้งใจให้เกิดผล” ดังกล่าว หรือ “รู้สำนึก” ว่าจะเกิดผลเช่นนั้นขึ้นเป็นเหตุการณ์ปกติ³⁵² ในขณะที่

³⁴³ Rome Statute, **Article 11** Jurisdiction *ratione temporis*, paragraph 1.

“1. The Court has jurisdiction only with respect to crimes committed after the entry into force of this Statute.”.

³⁴⁴ Rome Statute, **Article 126** Entry into force, paragraph 1.

³⁴⁵ Rome Statute, **Article 126** Entry into force, paragraph 2.

³⁴⁶ Rome Statute, **Article 11** Jurisdiction *ratione temporis*, paragraph 2.

³⁴⁷ Rome Statute, **Article 25** Individual criminal responsibility, paragraph 1.

“1. The Court shall have jurisdiction over natural persons pursuant to this Statute.”.

³⁴⁸ Rome Statute, **Article 25** Individual criminal responsibility, paragraph 2.

³⁴⁹ Rome Statute, **Article 25** Individual criminal responsibility, paragraph 3.

³⁵⁰ Rome Statute, **Article 30** Mental element, paragraph 1.

“1. Unless otherwise provided, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court only if the material elements are committed with intent and knowledge.”.

³⁵¹ Rome Statute, **Article 30** Mental element, paragraph 2 (a).

³⁵² Rome Statute, **Article 30** Mental element, paragraph 2 (b).

“การรู้” นั้นหมายถึงการ “รู้สำนึก” ว่าสภาวะการณ์มีอยู่หรือผลจะเกิดขึ้นเป็นเหตุการณ์ปกติ ทั้งนี้ “รู้” และ “โดยรู้” ต้องตีความไปตามนั้น³⁵³

(๒.๒.๒) ข้อยกเว้นความรับผิดทางอาญา

ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้กระทำความผิดอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศไว้บางประการ ทั้งนี้ ศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยมูลเหตุสำหรับการยกเว้นความรับผิดทางอาญาที่มีการเสนอต่อศาล³⁵⁴ ข้อยกเว้นความรับผิดทางอาญาแบ่งออกได้เป็นสองกรณี ได้แก่ ก. กรณีมีความบกพร่องเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด และ ข. กรณีมีความจำเป็นอันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอก

ก. กรณีมีความบกพร่องเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด

ความบกพร่องเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดอันจะเป็นข้อยกเว้นความรับผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ประกอบด้วยความบกพร่องสองประการสำคัญ ได้แก่ ก.๑) ความบกพร่องเกี่ยวกับอายุของผู้กระทำความผิด และ ก.๒) ความบกพร่องเกี่ยวกับความรู้สำนึกของผู้กระทำความผิด

ก.๑) ความบกพร่องเกี่ยวกับอายุของผู้กระทำความผิด

ธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดว่าศาลอาญาระหว่างประเทศไม่มีเขตอำนาจเหนือบุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ในขณะที่กระทำการอันเป็นการก่ออาชญากรรมตามที่ถูกกล่าวหา³⁵⁵

ก.๒) ความบกพร่องเกี่ยวกับความรู้สำนึกของผู้กระทำความผิด

นอกจากความบกพร่องเกี่ยวกับอายุของผู้กระทำความผิดแล้ว ธรรมนูญกรุงโรมฯ ยังได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดทางอาญาอีกประการหนึ่ง คือ ความบกพร่องเกี่ยวกับความรู้สำนึกของผู้กระทำความผิด เช่น ผู้กระทำความผิดเป็นโรคจิตหรือมีความบกพร่องทางจิต (mental disease or defect) หรือตกอยู่ในสภาวะมึนเมา (a state of intoxication) ซึ่งทำให้บุคคลนั้นไม่อาจรับรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ (unlawfulness) สภาพของการกระทำของตน หรือความสามารถที่จะควบคุมการกระทำของตนได้³⁵⁶

ข. กรณีมีความจำเป็นอันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอก

นอกจากความบกพร่องเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดอันจะเป็นข้อยกเว้นความรับผิดทางอาญาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ธรรมนูญกรุงโรมฯ ยังได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดทางอาญาอันเนื่องมาจากกรณีมีความจำเป็นอันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอกอีกด้วย ซึ่งได้แก่ ข.๑) ความจำเป็นเพื่อคุ้มครองบุคคลหรือทรัพย์สิน และ ข.๒) ความจำเป็นอันเนื่องจากสภาพการณ์บังคับ

ข.๑) ความจำเป็นเพื่อป้องกันหรือคุ้มครองบุคคลหรือทรัพย์สิน

ธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดว่าบุคคลไม่ต้องรับผิดทางอาญา หากว่าในขณะที่ประกอบอาชญากรรม บุคคลนั้นกระทำการโดยมีเหตุผลเพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่น หรือในกรณีของอาชญากรรมสงคราม เพื่อป้องกันทรัพย์สินที่จำเป็นต่อความอยู่รอดของตนหรือของบุคคลอื่น หรือป้องกันทรัพย์สินที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการกิจทางทหาร³⁵⁷

³⁵³ Rome Statute, Article 30 Mental element, paragraph 3.

³⁵⁴ Rome Statute, Article 31 Grounds for excluding criminal responsibility, paragraph 2.

นอกจากนี้ ศาลอาญาระหว่างประเทศยังอาจพิจารณามูลเหตุสำหรับการยกเว้นความรับผิดทางอาญาตามสนธิสัญญา หลักการ และกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้บังคับ รวมถึงหลักการที่เป็นที่ยอมรับของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขัดกันด้วยอาวุธก็ได้ (Rome Statute, Article 21 Applicable law)

³⁵⁵ Rome Statute, Article 26 Exclusion of jurisdiction over personne under eighteen.

³⁵⁶ Rome Statute, Article 31 Grounds for excluding criminal responsibility, paragraph 1 (a) (b).

³⁵⁷ Rome Statute, Article 31 Grounds for excluding criminal responsibility, paragraph 1 (c).



ข.๒) ความจำเป็นอันเนื่องจากสภาพการณ์บังคับ

นอกจากความจำเป็นเพื่อป้องกันหรือคุ้มครองบุคคลหรือทรัพย์สินแล้ว ธรรมนูญกรุงโรมฯ ยังได้กำหนดเหตุยกเว้นความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลอีกประการหนึ่ง คือ ความจำเป็นอันเนื่องจากสภาพการณ์บังคับ กล่าวคือ การกระทำการที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศนั้นมีสาเหตุมาจากสภาพบังคับอันเป็นผลมาจากการคุกคามต่อความตายที่ใกล้จะถึง (duress resulting from a threat of imminent death) หรือต่อการบาดเจ็บทางกายอย่างสาหัส (imminent serious bodily harm) ต่อตนเองหรือบุคคลอื่น และบุคคลนั้นได้กระทำการที่จำเป็นและสมเหตุผลในการหลีกเลี่ยงจากการคุกคามดังกล่าว ทั้งนี้ การคุกคามดังกล่าวอาจกระทำโดยบุคคลอื่นหรือเกิดขึ้นจากสภาวะการณ์อื่น นอกเหนือการควบคุมของบุคคลนั้นก็ได้³⁵⁸

อย่างไรก็ตาม ในการกระทำการที่ถูกกล่าวหา บุคคลนั้นจะต้องไม่มีเจตนาที่จะก่อให้เกิดอันตรายยิ่งไปกว่าอันตรายที่จะหลีกเลี่ยง

๓.๒.๒ หลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศ

เมื่อได้พิจารณากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศ ทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น อันได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศแล้ว จะสังเกตได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดอาญาระหว่างประเทศไว้ในทำนองเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วยหลักกฎหมายสำคัญสามประการ ได้แก่ ๑. หลักการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย ๒. หลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักการไร้ความคุ้มกัน ๓. หลักความเป็นเอกเทศและอำนาจเหนือของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ

๑. หลักการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย

กติการะหว่างประเทศฯ และธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้กำหนดหลักกฎหมายระหว่างประเทศในทางอาญาเพื่อคุ้มครองผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาระหว่างประเทศทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ได้แก่ ๑.๑ หลักความรับผิดชอบของผู้ถูกกล่าวหา และในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด ได้แก่ ๑.๒ หลักการเยียวยาความเสียหาย

๑.๑ หลักความรับผิดชอบของผู้ถูกกล่าวหา

แม้ในทางระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลดังเช่นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองก็ดี กฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงต้องได้รับโทษทางอาญา ดังเช่น ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ³⁵⁹ ก็ดี ต่างก็ได้กำหนดบทบัญญัติที่เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาไว้เช่นกัน อันได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** หลักไม่มีความรับผิดชอบไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย **ประการที่สอง** หลักการสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด และ **ประการที่สาม** หลักการตีความอาชญากรรมโดยเคร่งครัด

ประการที่หนึ่ง หลักไม่มีความรับผิดชอบ ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย

บุคคลที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดและถูกกล่าวหาว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดกฎหมายระหว่างประเทศหรือเป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศ จะต้องปรากฏชัดเจนเสียแต่ในเบื้องต้นว่าการกระทำเช่นนั้นมิใช่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด กล่าวอีกนัยหนึ่ง หาก “ในขณะที่บุคคลกระทำการ” อย่างหนึ่งนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดแล้ว บุคคลที่กระทำการเช่นนั้นย่อมไม่มีความผิด และแม้ต่อมาจะได้มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดก็ตาม กฎหมายนั้นก็ “ไม่มีผลย้อนหลัง” ให้เป็นโทษแก่บุคคลที่กระทำการนั้นแต่อย่างใด หลักดังกล่าวเป็นไปตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมายอาญา” (Nullum Crimen Sine Lege, Nulla Poena Sine Lege) ผลที่ตามมาคือ บุคคลที่กระทำการนั้น (ซึ่งยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด) จึงไม่มีความรับผิดชอบและไม่ต้องรับโทษใดๆ

³⁵⁸ Rome Statute, Article 31 Grounds for excluding criminal responsibility, paragraph 1 (d).

³⁵⁹ Rome Statute, Part 3. General Principles of Criminal Law.



• กติการะหว่างประเทศฯ รับรองหลักไม่มีความรับผิดชอบ ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายไว้อย่างชัดเจน
ในข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง³⁶⁰ ความว่า “บุคคลไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาเพราะกระทำความผิดซึ่งในขณะที่ยังกระทำความผิดนั้นเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศ และจะลงโทษให้หนักกว่าโทษที่มีอยู่ในขณะที่ได้กระทำความผิดอาญาไม่ได้...”

• ธรรมนูญกรุงโรมฯ ข้อ ๒๒ วรรคหนึ่ง รับรองหลักไม่มีความผิดโดยไม่มีกฎหมาย³⁶¹ โดยกำหนดว่า “บุคคลไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาตามธรรมนูญศาลฯ นี้ เว้นแต่ ในขณะที่ยังกระทำความผิดนั้น การกระทำความผิดนั้นเป็นอาชญากรรมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลฯ” ประกอบกับข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง³⁶² ดังที่กำหนดว่า “ศาลฯ มีเขตอำนาจเฉพาะกับอาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดขึ้นหลังจากที่ธรรมนูญศาลฯ นี้ มีผลบังคับใช้” หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย³⁶³ ก็ได้รับการรับรองไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ โดยกำหนดไว้ในข้อ ๒๓ ความว่า “บุคคลที่ถูกศาลฯ พิพากษาลงโทษต้องได้รับโทษตามที่ธรรมนูญศาลฯ นี้บัญญัติไว้เท่านั้น” ซึ่งย่อมหมายความว่าบุคคลจะต้องรับโทษก็เฉพาะแต่ที่กฎหมาย ซึ่งในที่นี้ได้แก่ธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดไว้เท่านั้น และไม่เกินกว่าที่ธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนด นอกจากนี้ ข้อ ๒๔ วรรคหนึ่ง ก็รับรองหลักการไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายเหนือบุคคล³⁶⁴ อีกด้วย ดังที่กำหนดว่า “บุคคลไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาตามธรรมนูญศาลฯ นี้สำหรับการกระทำความผิดก่อนที่ธรรมนูญศาลฯ จะมีผลบังคับใช้”

นอกจากนี้ หากในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอาญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น กติการะหว่างประเทศฯ ได้กำหนดให้ศาลต้องใช้บังคับกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด ดังความที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ความว่า “...หากภายหลังการกระทำความผิดนั้น ได้มีบัญญัติของกฎหมายกำหนดโทษเบาลง ผู้กระทำความผิดย่อมได้รับประโยชน์จากบทบัญญัตินั้น” ในทำนองเดียวกัน ธรรมนูญกรุงโรมฯ ก็ได้กำหนดให้ศาลต้องใช้บังคับกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๔ วรรคสอง ความว่า “ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่บังคับใช้ต่อก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ใช้กฎหมายที่เป็นคุณบังคับแก่บุคคลที่ถูกสอบสวน ถูกฟ้องร้อง หรือถูกพิพากษา”

ประการที่สอง หลักการสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

นอกจากหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดยังได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ตราบใดที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด ผู้ถูกกล่าวหาย่อมได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ หลักการสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับการรับรองไว้โดยชัดเจนทั้งในกติการะหว่างประเทศฯ และในธรรมนูญกรุงโรมฯ เช่นกัน

กติการะหว่างประเทศฯ นอกจากจะได้รับการรับรองความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคลในการพิจารณาของศาลและคณะตุลาการ และในการพิจารณาคดีอาญาซึ่งตนต้องหาว่ากระทำความผิดแล้ว กติการะหว่างประเทศฯ ยังได้รับรองหลักการสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาไว้โดยชัดเจนในข้อ ๑๔ วรรคสอง³⁶⁵ ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด”

• ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้รับการรับรองดังกล่าไว้ในข้อ ๖๖ วรรคหนึ่ง³⁶⁶ ความว่า “บุคคลย่อมได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ในศาลฯ ได้ว่ากระทำความผิดตามกฎหมายที่ใช้บังคับ”

³⁶⁰ ICCPR, Article 15, paragraph 1.

³⁶¹ Rome Statute, Article 22 Nullum crimen sine lege.

³⁶² Rome Statute, Article 11 Jurisdiction ratione temporis.

³⁶³ Rome Statute, Article 23 Nullum crimen sine lege.

³⁶⁴ Rome Statute, Article 24 Non-retroactivity ratione personae.

³⁶⁵ ICCPR, Article 14, paragraph 2.

³⁶⁶ Rome Statute, Article 66 Presumption of innocence.



นอกจากนี้ ธรรมนูญกรุงโรมฯ ยังกำหนดด้วยว่าการตัดสินลงโทษบุคคลจะกระทำได้อีกต่อเมื่อแน่ใจว่าบุคคลนั้นกระทำความผิด ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๖ วรรคสาม ความว่า “ในการพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลฯ ต้องแน่ใจว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดโดยปราศจากความสงสัยตามสมควร”

โดยนัยดังกล่าว ธรรมนูญกรุงโรมฯ จึงกำหนดเพิ่มเติมว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดจะถูกบังคับให้เบิกความเป็นปักษ์ต่อตนเอง หรือจะถูกบังคับให้รับสารภาพผิดมิได้ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ วรรคสาม (ข)³⁶⁷

ประการที่สาม หลักการตีความอาชญากรรมโดยเคร่งครัด

ในทำนองเดียวกับกฎหมายอาญาทั่วไปที่การตีความถ้อยคำหรือนิยามของความผิดอาญาต้องกระทำโดยเคร่งครัด กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศก็ต้องตีความโดยเคร่งครัดเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ดังที่ธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ วรรคสอง³⁶⁸ ความว่า “คำนิยามของอาชญากรรมต้องได้รับการตีความอย่างเคร่งครัด และต้องไม่ขยายความด้วยการอนุมานเปรียบเทียบ ในกรณีที่มีความคลุมเครือ คำนิยามต้องได้รับการตีความให้เป็นคุณแก่บุคคลที่ถูกสอบสวน ถูกฟ้องร้อง หรือถูกพิพากษา”

๑.๒ หลักการเยียวยาความเสียหาย

หากกติการระหว่างประเทศฯ และธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดหลักการต่างๆ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับนี้ยังได้กำหนดหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและสิทธิของพยานอีกด้วย ได้แก่ หลักการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย และหลักการคุ้มครองพยาน

หลักการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย

ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาระหว่างประเทศย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผู้กระทำความผิดอาญานั้นด้วย หลักการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายมีกำหนดไว้ทั้งในกติการระหว่างประเทศฯ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในธรรมนูญกรุงโรมฯ

- กติการระหว่างประเทศฯ รับรองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ได้รับเสียหายจากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนสิทธิและเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในกติการระหว่างประเทศฯ นี้โดยกำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องให้หลักประกันสิทธิดังกล่าวของผู้เสียหายในสามประการ ดังที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๒ วรรคสาม³⁶⁹ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง

ประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนจะต้องได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง (an effective remedy) โดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นจะกระทำโดยบุคคลซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่ (persons acting in an official capacity)

ประการที่สอง

ประกันว่าบุคคลที่เรียกร้องการเยียวยาเช่นนั้นจะมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือหน่วยงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด และประกันว่าจะพัฒนาช่องทางการเยียวยาด้วยกระบวนการยุติธรรมทางศาล (the possibilities of judicial remedy) และ

ประการที่สาม

ประกันว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจต้องบังคับให้มีการเยียวยา เมื่อบุคคลนั้นมีสิทธิได้รับการเยียวยา

- ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้รับรองหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายไว้โดยชัดแจ้งในข้อ ๖๘³⁷⁰ ซึ่งประกอบด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางร่างกาย จิตใจ และสิทธิอย่างอื่นของผู้เสียหาย เช่น สิทธิในศักดิ์ศรี

³⁶⁷ ICCPR, Article 14, paragraph 3 (g).

³⁶⁸ Rome Statute, Article 22 Nullum crimen sine lege.

³⁶⁹ ICCPR, Article 2, paragraph 3 (a) (b) (c).

³⁷⁰ Rome Statute, Article 68 Protection of the victims and witnesses and their participation in the proceedings, paragraph 1.

สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ทั้งนี้ ในการกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครอง ศาลอาญาระหว่างประเทศจะต้องพิจารณาปัจจัยทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายด้วย เช่น อายุ เพศ สุขภาพ ตลอดจนลักษณะของอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทางเพศ หรือความรุนแรงต่อเพศ (sexual or gender violence) หรือความรุนแรงต่อเด็ก (violence against children) ทั้งนี้ อัยการจะต้องดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงระหว่างการสอบสวนและการดำเนินคดีต่ออาชญากรรมเหล่านั้น ทั้งนี้ หน่วยผู้เสียหายและพยาน (a Victims and Witnesses Unit)³⁷¹ ที่จัดตั้งขึ้นในสำนักทะเบียนของศาลอาญาระหว่างประเทศ อาจแนะนำอัยการและศาลฯ เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครอง การจัดการด้านความปลอดภัย การให้คำปรึกษา และความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้เสียหายซึ่งมาขึ้นศาล และรับรองสิทธิของผู้เสียหายในการแสดงความเห็นในกรณีที่ได้รับผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนตัว (the personal interests) ของตน ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๘ วรรคสาม ความว่า “ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของผู้เสียหายได้รับผลกระทบ ศาลต้องอนุญาตให้ผู้เสียหายสามารถแสดงความคิดเห็น (views) และข้อวิตกกังวล (concerns) ของตนได้ และต้องพิจารณาในขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาที่ศาลเห็นว่าเหมาะสม...”

นอกจากนี้ ธรรมนูญกรุงโรมฯ ยังได้รับรองสิทธิของผู้เสียหายในการได้รับการเยียวยาค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำความผิดอาญาอีกด้วย ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๗๕ วรรคหนึ่ง³⁷² ความว่า “ให้ศาลฯ กำหนดหลักการในการเยียวยา (principles relating to reparations) แก่ผู้เสียหาย รวมทั้งการชดเชยคืน (restitution) ค่าสินไหมทดแทน (compensations) และการฟื้นฟูสภาพ (rehabilitation) ในคำสั่งศาล ศาลฯ อาจกำหนดขอบเขตและระดับความเสียหาย ความสูญเสีย และการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายหรือที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย และให้ศาลฯ แยกหลักการในการเยียวยาสำหรับคดีที่กำลังพิจารณาอยู่นั้น ไม่ว่าจะได้รับการร้องขอหรือโดยศาลฯ เห็นสมควรเองในสถานการณ์เฉพาะ”

เพื่อประโยชน์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายดังกล่าว ธรรมนูญกรุงโรมฯ ยังได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้น (Trust Fund)³⁷³ ตามมติของสมัชชารัฐภาคี เพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายจากอาชญากรรมภายในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ และของครอบครัวของผู้เสียหายนั้น ด้วยเหตุนี้ ในการพิพากษาว่าผู้ต้องหามีความผิด ศาลฯ จึงอาจมีคำสั่งโดยตรงต่อผู้ต้องหาว่าการเยียวยาที่เหมาะสมให้แก่ผู้เสียหาย และอาจสั่งให้การเยียวยาแก่ผู้เสียหายนั้นกระทำโดยผ่านกองทุน (ที่จัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญกรุงโรมฯ) ก็ได้ ทั้งนี้ ดังที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๗๕ วรรคสอง³⁷⁴

• หลักการคุ้มครองพยานที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคดี

นอกจากผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว พยานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาก็ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ซึ่งได้รับรองหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพยานไว้ในฐานะเดียวกับผู้เสียหาย โดยกำหนดไว้ในข้อ ๖๘ วรรคหนึ่ง ของธรรมนูญกรุงโรมฯ เช่นกัน ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ ธรรมนูญกรุงโรมฯ ยังได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพยานในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีอีกด้วย โดยเฉพาะมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานที่อาจได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยพยานหลักฐานหรือข้อมูลใดๆ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๘ วรรคห้า³⁷⁵ ความว่า “ในกรณีที่การเปิดเผยพยานหลักฐานหรือข้อมูลตามธรรมนูญศาลฯ นี้ อาจนำไปสู่อันตรายร้ายแรงต่อความปลอดภัยของพยานหรือครอบครัวของพยาน อัยการอาจไม่เปิดเผยพยานหลักฐานหรือข้อมูลเช่นนั้น แล้วยื่นเป็นข้อสรุปเกี่ยวกับเรื่องนั้นแทน เพื่อความมุ่งประสงค์ของกระบวนการพิจารณาใดๆ ที่ดำเนินมาก่อนหน้าที่จะเริ่มการพิจารณาคดี...”

³⁷¹ Rome Statute, Article 43 The Registry, paragraph 6.

³⁷² Rome Statute, Article 75 Reparations to victims, paragraph 1.

³⁷³ Rome Statute, Article 79 Trust Fund, paragraph 1.

³⁷⁴ Rome Statute, Article 75 Reparations to victims, paragraph 2.

³⁷⁵ Rome Statute, Article 68 Protection of the victims and witnesses and their participation in the proceedings, paragraph 5.



๒ หลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักการไร้ความคุ้มกัน

บุคคลทั้งหลายผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศจะต้องได้รับการพิจารณาความผิดและลงโทษโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด และไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งหน้าที่ใดหรือแม้เป็นเจ้าพนักงานในระดับผู้บังคับบัญชาก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายอาญาระหว่างประเทศจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงสถานะของบุคคล อย่างไรก็ตาม กรณีจะเป็นอย่างไร หากเจ้าพนักงานระดับปฏิบัติการได้รับคำสั่งอันมิชอบด้วยกฎหมายจากผู้บังคับบัญชาและจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งอันมิชอบนั้น นอกจากนี้ การที่กฎหมายภายในของรัฐได้กำหนดความคุ้มกันให้แก่บุคคลใดอันเนื่องจากสถานะของบุคคลนั้นก็มิอาจถูกหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อที่จะไม่บังคับใช้ธรรมนูญกรุงโรมมาแก่บุคคลนั้นแต่อย่างใด

ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้รับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักการไร้ความคุ้มกันได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยกำหนดไว้ในสองกรณี ได้แก่ ๒.๑ กรณีหลักทั่วไป และ ๒.๒ กรณีหลักความรับผิดชอบของเจ้าพนักงาน

๒.๑ กรณีหลักทั่วไป

หลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักการไร้ความคุ้มกัน ได้รับการรับรองไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ โดยกำหนดเป็น “หลักทั่วไป”

• หลักทั่วไปเกี่ยวกับการไม่เลือกปฏิบัติ

ข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง³⁷⁶ โดยกำหนดให้ใช้บังคับธรรมนูญศาลฯ ต่อบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ บนพื้นฐานของสถานะทางการ (official capacity) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานะทางการในฐานะประมุขของรัฐหรือผู้นำรัฐบาล (Head of State or Government) สมาชิกของรัฐบาลหรือรัฐสภา ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง (an elected representative) หรือเจ้าหน้าที่รัฐบาล (a government official) ไม่ได้รับการยกเว้นจากความรับผิดชอบทางอาญาตามธรรมนูญศาลฯ นี้ ไม่ว่ากรณีใด และจะไม่ใช่เหตุผลให้ลดหย่อนโทษ

• หลักการไร้ความคุ้มกัน

ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้รับรองหลักการไร้ความคุ้มกันไว้ในข้อ ๒๗ วรรคสอง โดยกำหนดว่าความคุ้มกัน (immunities) หรือระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาความพิเศษ (special procedural rules) ที่ใช้บังคับกับสถานะทางการของบุคคล ไม่ว่าจะนำไปตามกฎหมายภายในของรัฐหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ต้องไม่ขัดขวางการใช้เขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศเหนือบุคคลนั้น

๒.๒ กรณีหลักความรับผิดชอบของเจ้าพนักงาน

นอกจากหลักทั่วไปเกี่ยวกับการไม่เลือกปฏิบัติและการไร้ความคุ้มกันดังกล่าวข้างต้นแล้ว ธรรมนูญกรุงโรมฯ ยังได้กำหนดหลักความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย ทั้งในระดับผู้บัญชาการหรือผู้บังคับบัญชา และหลักความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานระดับปฏิบัติการ

หลักความรับผิดชอบของผู้บัญชาการหรือผู้บังคับบัญชา

ธรรมนูญกรุงโรมฯ จะต้องบังคับใช้แก่บุคคลทั้งหลายโดยไม่เลือกปฏิบัติและไร้ความคุ้มโดยไม่เกี่ยวข้องกับสถานะทางการ ดังนั้น ผู้บัญชาการที่ดี หรือผู้บังคับบัญชาที่ดี จึงต้องรับผิดชอบทางอาญาต่ออาชญากรรมในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้กำหนดหลักความรับผิดชอบในส่วนนี้ออกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีผู้บัญชาการทหาร และกรณีผู้บังคับบัญชาในกรณีอื่น

• กรณีผู้บัญชาการทหาร

ข้อ ๒๘ วรรคหนึ่ง³⁷⁷ แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดให้ผู้บัญชาการทหาร (a military commander) หรือบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่โดยพฤตินัยเสมือนผู้บัญชาการทหารต้องรับผิดชอบทางอาญาต่ออาชญากรรมภายในเขตอำนาจ

³⁷⁶ Rome Statute, Article 27 Irrelevance of official capacity, paragraph 1.

Rome Statute, Article 28 Responsibility of commanders and other superiors, paragraph 1.

³⁷⁷ Rome Statute, Article 28 Responsibility of commanders and other superiors, paragraph 1.



ศาลอาญาระหว่างประเทศซึ่งกระทำโดยกองกำลัง (forces) ภายใต้การบังคับบัญชาและการควบคุมอย่างแท้จริง หรือภายใต้อำนาจหน้าที่และการควบคุมอย่างแท้จริง แล้วแต่กรณี อันเป็นผลมาจากการที่บุคคลนั้นมิได้ควบคุมกองกำลังดังกล่าวอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** ผู้บัญชาการทหารหรือบุคคลนั้นรู้หรือควรจะได้รู้ถึงพฤติการณ์ในขณะนั้นว่ากองกำลัง (ที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของตน) กำลังประกอบอาชญากรรมหรือจะประกอบอาชญากรรมเช่นนั้น และ**ประการที่สอง** ผู้บัญชาการทหารหรือบุคคลนั้นมิได้ใช้มาตรการที่จำเป็นและสมเหตุสมผลทั้งปวงภายในอำนาจของบุคคลนั้น เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการกระทำของกองกำลัง หรือเสนอเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดี

กรณีผู้บังคับบัญชาในกรณีอื่น

ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา (superior and subordinate relationships) ในกรณีอื่นๆ ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบทางอาญาต่ออาชญากรรมภายในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งกระทำโดยผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุมอย่างแท้จริงของบุคคลนั้น อันเป็นผลมาจากการที่บุคคลดังกล่าวมิได้ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขสามประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** ผู้บังคับบัญชารู้หรือจงใจละเลยข้อมูลที่ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าผู้ใต้บังคับบัญชา กำลังประกอบอาชญากรรมหรือจะประกอบอาชญากรรมเช่นนั้น **ประการที่สอง** อาชญากรรมนั้นเกี่ยวข้องกับกิจกรรมซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการควบคุมอย่างแท้จริงของผู้บังคับบัญชา และ**ประการที่สาม** ผู้บังคับบัญชามิได้ใช้มาตรการที่จำเป็นและสมเหตุสมผลทั้งปวงภายในอำนาจของตนเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว หรือยื่นเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อการสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดี

หลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้น ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้กำหนดหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไว้ในข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง³⁷⁸ กล่าวคือ แม้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการจะได้กระทำความผิดอาญาโดยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของรัฐบาลหรือของผู้บังคับบัญชาทหารหรือพลเรือนก็ตาม โดยหลักแล้ว เหตุดังกล่าวก็มีได้ยกเว้นความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าหน้าที่นั้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้กำหนดเงื่อนไขอันเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้นไว้สามประการ³⁷⁹ ได้แก่ บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมาย (a legal obligation) ที่จะต้องเชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาลหรือผู้บังคับบัญชาดังกล่าว บุคคลนั้นไม่รู้ว่าการกระทำนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย (unlawful) และคำสั่งนั้นไม่ขัดแย้งในตัวเองว่ามิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ คำสั่งให้กระทำการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) หรือประกอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against humanity) เป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายโดยชัดแจ้ง ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๓ วรรคสอง³⁸⁰

๓ หลักความเป็นเอกเทศและอำนาจเหนือของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ

เพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพต่างๆ ของบุคคลที่รับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศฯ ได้รับการคุ้มครองและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดในระหว่างรัฐภาคีต่างๆ ธรรมนูญกรุงโรมฯ จึงกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับ หลักความเด็ดขาดและหลักความเป็นเอกเทศของธรรมนูญกรุงโรมฯ จากกฎหมายภายในของรัฐภาคีและกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ไว้โดยชัดแจ้ง ผลที่ตามมาประการสำคัญ คือ ๓.๑ หลักการไม่ใช้บังคับอายุความ และ ๓.๒ หลักการเสริมเขตอำนาจศาลภายในของรัฐภาคีโดยศาลอาญาระหว่างประเทศ

๓.๑ หลักการไม่ใช้บังคับอายุความ

โดยที่อาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศในลักษณะต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ของธรรมนูญกรุงโรมฯ เป็นความผิดอาญาร้ายแรงต่อมวลมนุษยชาติและเป็นการละเมิดต่อกฎแห่งมนุษยชาติ (Law of Humanity) อันเป็น

³⁷⁸ Rome Statute, Article 33 Superior orders and prescription of law, paragraph 1.

³⁷⁹ Rome Statute, Article 33 Superior orders and prescription of law, paragraph 1 (a) (b) (c)

³⁸⁰ Rome Statute, Article 33 Superior orders and prescription of law, paragraph 2.



“กฎหมายเด็ดขาด” (jus cogens) ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ผู้กระทำความผิดจึงมีอาจที่จะยกเรื่องอายุความหรือเหตุนิรโทษกรรมขึ้นกล่าวอ้างเพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ เพื่อยกเว้นกฎหมายเด็ดขาดแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ธรรมนูญกรุงโรมฯ จึงได้รับรองหลักการไม่ใช้บังคับอายุความกับอาชญากรรมระหว่างประเทศที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ โดยกำหนดไว้ในข้อ ๒๙³⁸¹ ความว่า “อาชญากรรมภายในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศไม่อยู่ภายใต้บังคับของอายุความ”

๓.๒ หลักการเสริมเขตอำนาจศาลภายในของรัฐภาคีโดยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Principle of Complementarity)

หลักการเสริมเขตอำนาจศาลภายในของรัฐโดยศาลอาญาระหว่างประเทศสะท้อนให้เห็นผ่านความในวรรคสามแห่งอารัมภบท (Preamble) ของธรรมนูญกรุงโรมฯ ดังความตอนหนึ่งซึ่งระบุว่า “ยืนยันว่าอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดซึ่งอยู่ในความห่วงใยของประชาคมระหว่างประเทศโดยรวมจะต้องไม่ถูกปล่อยไปโดยมิได้รับการลงโทษ และการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพต้องได้รับการประกันโดยการใช้อนุสัญญาในระดับชาติและโดยการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ”³⁸² และความอีกตอนหนึ่งในวรรคสิบแห่งอารัมภบทซึ่งระบุว่า “ย้ำว่าศาลอาญาระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ธรรมนูญศาลฯ นี้ต้องเสริมเขตอำนาจในทางอาญาของรัฐ”³⁸³ หลักดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court) เป็น “กลไกเสริม” กระบวนการยุติธรรมทางอาญาภายในของรัฐภาคี ในการดำเนินคดีแก่บุคคลที่ประกอบอาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อประชาคมระหว่างประเทศ ในกรณีที่รัฐภาคีไม่สามารถดำเนินคดีนั้นได้หรือดำเนินคดีนั้นอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยนัยดังกล่าว ศาลอาญาระหว่างประเทศจึงอาจปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเหนือดินแดนของรัฐภาคีและเหนือดินแดนของรัฐอื่นใดตามความตกลงพิเศษ³⁸⁴ ทั้งนี้ ไม่ว่ากระบวนการยุติธรรมตามระบบกฎหมายภายในของรัฐหรือกระบวนการยุติธรรมของศาลอาญาระหว่างประเทศ ล้วนแต่เป็นกลไกที่มุ่งประสงค์ที่จะรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมและความสงบสุขของประชาคมระหว่างประเทศ การกำหนดหลักการดังกล่าวยังแก้ไขปัญหามากมายประการให้แก่ศาลอาญาระหว่างประเทศได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากการทับซ้อนของเขตอำนาจศาลทางอาญา การดำเนินคดีและการบังคับคดี การลดค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ ลดปัญหาด้านภาษา นอกจากจะใช้ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศกับเขตอำนาจศาลภายในของรัฐ หลักการนี้ยังใช้บังคับในเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น การรับคดีเข้าสู่ศาล การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการให้ความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศด้วย

อย่างไรก็ตาม การมีเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ อีกทั้งมิใช่ศาลอาญาระหว่างประเทศจะใช้เขตอำนาจและรับคดีไว้พิจารณาในทุกกรณี

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ๓.๒.๑ หลักการมีเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ และ ๓.๒.๒ กรณีที่ศาลไม่ใช่เขตอำนาจและไม่รับคดีไว้พิจารณา

³⁸¹ Rome Statute, **Article 29** Non-applicability of statute of limitations.

³⁸² Rome Statute, **Preamble**, paragraph 3: “Affirming that the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level and by enhancing international cooperation.”

³⁸³ Rome Statute, **Preamble**, paragraph 10: “Emphasizing that the International Criminal Court established under this Statute shall be complementary to national criminal jurisdictions.”

³⁸⁴ Rome Statute, **Article 4** Legal status and powers of the Court, paragraph 2.

๓.๒.๑ หลักการมีเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ

โดยที่การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงต่างๆ ทั้ง ๔ ลักษณะตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ เป็นการกระทำอันเป็น “ภัยคุกคามต่อมนุษยชาติ” ซึ่งเป็น “อาชญากรรมระหว่างประเทศ” (International crimes) ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International law) ซึ่งต่างเป็น “กฎหมายบังคับเด็ดขาด” (*jus cogens crimes*)³⁸⁵ หรือเป็นกฎเกณฑ์ในระดับสูงสุด (the highest hierarchical position) ในบรรดากฎเกณฑ์หรือหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหลาย และเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์อื่นทั้งปวง (peremptory) และมีอาจที่จะก้าวล่วงได้ (non-derogable) ผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงเช่นนี้จึงสมควรต้องได้รับการลงโทษ และมีอาจยกเหตุที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในบังคับหรือเหตุที่ไม่มีศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเช่นนี้ขึ้นกล่าวอ้างแต่อย่างใด โดยนัยดังกล่าว ศาลอาญาระหว่างประเทศจึงมีเขตอำนาจและสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้สำหรับอาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศที่อยู่ในเขตอำนาจศาล³⁸⁶ แม้ว่ารัฐภาคีแห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ จะไม่มีกฎหมายภายในของตนที่กำหนดความผิดและบทลงโทษเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้นก็ตาม

อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐที่ยังมิได้เป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมฯ รัฐเหล่านั้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้อาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมายภายในของตน เพื่อให้ศาลที่มีอำนาจตามกฎหมายภายในของตนสามารถพิจารณาและพิพากษาการกระทำอันเป็นอาชญากรรมร้ายแรงดังกล่าวได้อย่างเต็มที่โดยลำพัง ในกรณีเช่นนี้ ศาลอาญาระหว่างประเทศย่อมมีอาจใช้เขตอำนาจและรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา³⁸⁷

๓.๒.๒ กรณีที่ศาลไม่ใช่เขตอำนาจและไม่รับคดีไว้พิจารณา

แม้เป็นกรณีที่ศาลอาญาระหว่างประเทศมีเขตอำนาจเหนืออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ และรัฐที่การก่ออาชญากรรมเช่นนั้นได้เกิดขึ้นเป็นรัฐภาคีแห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ ก็ตาม แต่ศาลอาญาระหว่างประเทศหาได้ใช้เขตอำนาจของตนและรับคดีไว้พิจารณาในทุกกรณีแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง อาจมีบางกรณีที่ศาลอาญาระหว่างประเทศไม่รับคดีไว้พิจารณา แม้ศาลจะมีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นก็ตาม

ด้วยเหตุที่ศาลอาญาระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นเพื่อ “เสริมเขตอำนาจ” ในทางอาญาของรัฐถึงความที่กำหนดไว้ทั้งในวรรคสิบของอารัมภบท³⁸⁸ และในข้อ ๑³⁸⁹ แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ ดังนั้น โดยหลักแล้ว ศาลจะไม่รับคดีไว้พิจารณาเมื่อปรากฏว่ามีการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับคดีที่ศาลมีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี แม้จะมีเหตุเช่นนั้นเกิดขึ้น ศาลอาญาระหว่างประเทศก็อาจใช้เขตอำนาจของตนและรับคดีไว้พิจารณาได้ หากรัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้นไม่สมัครใจหรือไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับคดีนั้น

ดังนั้น ข้อที่จะต้องพิจารณาในส่วนนี้จึงประกอบด้วยข้อพิจารณาสองประการ ได้แก่ ๑) หลัก: ศาลไม่ใช่เขตอำนาจเหนือคดีที่มีการดำเนินการแล้ว และ ๒) ข้อยกเว้น: ศาลอาจรับคดีไว้พิจารณาในกรณีพิเศษ

³⁸⁵ โปรดดู M. Cherif Bassiouni, *International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes*. “Law and Contemporary Problems.” Vol. 59, No. 4, *อ้างแล้ว*, p. 67.

³⁸⁶ เงื่อนไขเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ ประกอบด้วยเงื่อนไขสามประการตามข้อ ๕ อาชญากรรมในเขตอำนาจศาล (Rome Statute, **Article 5** Crimes within the jurisdiction of the Court, paragraph 1) ข้อ ๑๑ เงื่อนไขสำหรับเขตอำนาจศาล (**Article 11** Jurisdiction *ratione temporis*) และ

ข้อ ๑๒ เงื่อนไขบังคับก่อนสำหรับการใช้เขตอำนาจศาล (**Article 12** Preconditions to the exercise of jurisdiction).

³⁸⁷ โปรดดู ไพลิน อภิศักดิ์กุล, ผลกระทบของศาลอาญาระหว่างประเทศที่มีต่อวิธีพิจารณาคดีอาญาของไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

³⁸⁸ Rome Statute, **Preamble**, paragraph 10: “Emphasizing that the International Criminal Court established under this Statute shall be complementary to national criminal jurisdictions”.

³⁸⁹ Rome Statute, **Article 1** The Court.



๑) หลัก: ศาลไม่ใช่เขตอำนาจเหนือคดีที่มีการดำเนินการแล้ว

โดยหลักแล้ว หากมีการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแล้ว ศาลจะไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้มีให้เปิดปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี โดยนัยดังกล่าว ศาลจะไม่รับคดีไว้พิจารณาเมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง³⁹⁰ แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ เกิดขึ้น

• คดี (ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาล) นั้นกำลังอยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือฟ้องร้องดำเนินคดีโดยรัฐซึ่งมีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น

• คดีนั้นได้รับการสอบสวนโดยรัฐซึ่งมีเขตอำนาจเหนือคดี และรัฐได้ตัดสินใจที่จะไม่ฟ้องร้องดำเนินคดีบุคคลที่เกี่ยวข้อง

• บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ถูกพิจารณาคดีแล้วสำหรับการกระทำซึ่งเป็นมูลของคำฟ้อง

• คดีไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะเป็นเหตุผลการศาลอาญาระหว่างประเทศดำเนินคดีต่อไป

๒) ข้อยกเว้น: ศาลอาจรับคดีไว้พิจารณาในกรณีพิเศษ

ศาลอาญาระหว่างประเทศอาจรับคดีไว้พิจารณาก็ได้ แม้คดีนั้นจะได้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืออยู่ในเขตอำนาจของรัฐที่การก่ออาชญากรรมร้ายแรงได้กระทำลง ในกรณีที่รัฐที่เกี่ยวข้องนั้น “ไม่สมัครใจ” (unwilling) หรือ “ไม่สามารถ” (unable) ที่จะทำการสอบสวนหรือฟ้องร้องดำเนินคดีได้อย่างแท้จริง (genuinely)

ประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมาจึงมีว่า ศาลอาญาระหว่างประเทศจะพิจารณาอย่างไรสำหรับกรณีพิเศษในแต่ละกรณี กล่าวคือ ๒.๑) การพิจารณาความไม่สมัครใจของรัฐ และ ๒.๒) การพิจารณากรณีความสามารถของรัฐ

๒.๑) การพิจารณาความไม่สมัครใจของรัฐ (unwillingness)

เพื่อที่จะวินิจฉัยความไม่สมัครใจในคดีใดคดีหนึ่ง ศาลอาญาระหว่างประเทศจะต้องพิจารณาว่ามีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ปรากฏอยู่หรือไม่ โดยคำนึงถึงหลักแห่งความยุติธรรม (the principles of due process) ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคสอง³⁹¹

• กระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินการหรือกำลังดำเนินการ หรือได้มีคำตัดสินของรัฐ เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะปกป้องบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องจากความรับผิดชอบอาชญากรรมภายในเขตอำนาจศาล

• มีความล่าช้าที่ไม่สมเหตุผล (an unjustified delay) ในกระบวนการพิจารณา ซึ่งตามสภาพการณ์แล้ว ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่จะอำนวยความสะดวกแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

• กระบวนการพิจารณาไม่ได้ดำเนินการหรือมิได้กำลังดำเนินการอย่างเป็นอิสระ (independently) หรือมิได้ดำเนินไปอย่างเป็นกลาง (impartially) และกระบวนการพิจารณานั้นได้ดำเนินการ หรือกำลังดำเนินการในลักษณะซึ่งตามสภาพการณ์แล้ว ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่จะอำนวยความสะดวกแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม อาจสังเกตได้ว่าประเด็นพิจารณาประการแรกนั้นอาจก่อให้เกิดความยากลำบากแก่ศาลในการประเมินเจตนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ (ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายตุลาการ บริหาร นิติบัญญัติ) ส่วนประเด็นพิจารณาสองประการหลังน่าจะพอสังเกตได้ชัดแจ้งกว่าจากพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณา ทั้งนี้ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่างๆ ดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มิได้พิจารณาจากผลของคดีหรือการสอบสวนคดี

³⁹⁰ Rome Statute, Article 17 Issues of admissibility, paragraph 1.

³⁹¹ Rome Statute, Article 17 Issues of admissibility, paragraph 2.

๒.๒) การพิจารณากรณีความไม่สามารถของรัฐ (inability)

เพื่อที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับความไม่สามารถของรัฐในคดีใดคดีหนึ่ง ศาลอาญาระหว่างประเทศจะต้องพิจารณาว่ารัฐไม่สามารถที่จะได้มาซึ่งผู้ต้องหาหรือพยานหลักฐานที่จำเป็น หรือความไม่สามารถอย่างอื่น อันทำให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาคดีได้ด้วยกระบวนการยุติธรรมแห่งรัฐ ด้วยสาเหตุเกี่ยวกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงหรือในสาระสำคัญ (a total or substantial collapse) หรือการปราศจากกระบวนการ (unavailability of the national judicial system) ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคสาม³⁹²

ทั้งนี้ การพิจารณาความไม่สามารถที่จะได้มาซึ่งผู้ต้องหาหรือพยานหลักฐานที่จำเป็น และความไม่สามารถที่จะดำเนินการกระบวนการพิจารณาได้ จะต้องเป็นผลมาจากความล้มเหลวหรือความไม่สามารถในการดำเนินการตามระบบกฎหมายภายในของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มิใช่มาจากปัจจัยอื่นๆ เช่น กรณีที่รัฐขาดสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน ทำให้เกิดความยากลำบากในการได้ตัวจำเลยมาอยู่ในกระบวนการพิจารณา อย่างไรก็ตาม การขาดบทบัญญัติที่จำเป็นในการที่จะดำเนินการกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายอาญาของรัฐ อาจจะถือว่าเป็นความไม่สามารถตามประเด็นแห่งข้อ ๑๗ วรรคสามดังกล่าวข้างต้นก็ได้ แต่หากบุคคลซึ่งสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดอาญาตามปกติได้แต่ไม่ดำเนินการ ก็อาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่สนใจด้วยเจตนาที่จะปกป้องบุคคลจากกระบวนการยุติธรรมมากกว่าที่จะเป็นเรื่องความไม่สามารถ

³⁹² Rome Statute, **Article 17** Issues of admissibility, paragraph 3.



DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP



บทวิเคราะห์ปัญหา
เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน
จากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงคราม
ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน จากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้ เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

เมื่อได้ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการณ์และสภาพปัญหาจากการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตลอดจนกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งกฎหมายภายในของประเทศไทย และกฎหมายระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในบั้นนี้ จะได้ทำการนำเสนอกรณีเรื่องร้องเรียนของผู้ที่ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่ยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผ่านการพิจารณาตรวจสอบจากคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในช่วงระยะเวลาการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่หน่วยงานของรัฐด้านการปราบปรามยาเสพติดได้รวบรวมไว้ เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษา (Case study) เกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนโยบายดังกล่าว วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด และเสนอแนวทางในการดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญสามประการ ได้แก่ การทำความเข้าใจปรากฏ การเสนอแนวทางในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และการเสนอแนวทางเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

ดังนั้น ในส่วนนี้จึงสามารถแบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็นสองประการ ได้แก่ ๔.๑ กรณีศึกษาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด และคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และ ๔.๒ บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

๔.๑ กรณีศึกษาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด และคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น การดำเนินนโยบายของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดนำมาซึ่งปัญหาและผลกระทบต่างๆ อย่างรุนแรงและในวงกว้าง ข้อมูลที่ผู้วิจัยนำมาใช้เป็นกรณีศึกษาในส่วนนี้มาจากสองแหล่งสำคัญ ได้แก่ เรื่องร้องเรียนที่ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผ่านการพิจารณาตรวจสอบของคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมไว้ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และข้อมูลจากผู้วิจัยได้รับจากการลงพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด) เพื่อประชุมกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังปัญหาและผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด (เรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษา) นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้นำข้อมูลเกี่ยวกับคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมาศึกษาประกอบด้วย ข้อมูลทั้งหมดจึงประกอบกันเป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด



ในส่วนนี้จะได้นำเสนอข้อมูลในภาพรวมเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษาและคดีความที่ก่อกำเนิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว โดยแบ่งหัวข้อในการนำเสนอออกเป็นสามประการ ได้แก่ ๔.๑.๑ การจัดกลุ่มเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษาและคดีความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้น ๔.๑.๒ ข้อเท็จจริงร่วมกันของเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษาและคดีความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้น และ ๔.๑.๓ ความเดือดร้อนเสียหายหรือผลกระทบที่ได้รับตามเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษา

๔.๑.๑ การจัดกลุ่มเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษา และคดีความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้น

ในส่วนนี้จะได้ออกกลุ่ม (๑) เรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษา และ (๒) คดีความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

(๑) เรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษา

เรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ประกอบด้วยเรื่องร้องเรียนที่มีผู้เสียหายมาร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น ๘๔ เรื่อง เรื่องร้องเรียนต่างๆ เหล่านี้สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ ได้เป็นสี่กลุ่มใหญ่ๆ ทั้งนี้โดยพิจารณาตามเกณฑ์พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (Area approach) ของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดและผู้ได้รับความเสียหายหรือผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นสำคัญ อันได้แก่ (๑.๑) ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบทางภาคเหนือ (๑.๒) ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (๑.๓) ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบทางภาคกลาง และ (๑.๔) ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบทางภาคใต้

(๑.๑) ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบทางภาคเหนือ

เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ต่างๆ ทางภาคเหนือ ครอบคลุมจังหวัดต่างๆ ได้แก่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง และมีผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ประกอบด้วยผู้เสียหายที่เป็นชายและหญิง คนชรา หรือแม้แต่ผู้เยาว์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มชาติพันธุ์และคนชายขอบ

เมื่อได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนต่างๆ ดังกล่าวแล้ว จะพบว่าความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ประกอบด้วย ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองทั่วไป อันเกิดจากการกระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายของบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในทุกเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้ จากเรื่องร้องเรียนทั้งหลาย ผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ในขณะที่มีผู้เสียหายเพียงบางรายเท่านั้นที่มีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลที่เกิดขึ้นทางภาคเหนือ เช่น

โดยที่มีคำสั่งจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ ๕๒๗/๒๕๔๖ เรื่อง ให้กำนันออกจากตำแหน่งมีสาระสำคัญเป็นการสั่งให้นาย พ. ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ตำบลปางมะผ้า และกำนันตำบลปางมะผ้า อำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ออกจากตำแหน่งเนื่องจากได้ปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างจริงจัง ปล่อยให้มีการเสพ การจำหน่ายยาเสพติดในเขตตำบล หมู่บ้าน มีพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จนมีรายชื่ออยู่ในบัญชีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร และสำนักงานป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงมีคำสั่งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้นาย พ. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลปางมะผ้า และกำนันตำบลปางมะผ้า อำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป

จากนั้น นาย พ. ก็ได้ถูกฟ้องคดีต่อศาลในฐานความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ความผิดต่อพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยเป็นจำเลยร่วมกับนาย บ. น้องชาย โดยถูกกล่าวหาว่าทั้งสองเป็นผู้ดำเนินการอยู่เบื้องหลังร่วมกับกลุ่มขุนสำ และมีโรงงานผลิตยาเสพติดอยู่ที่บ้านน้ำกาด เขตภูซัน สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์

นาย พ. ได้ให้การว่า ตนไม่เคยกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและไม่เคยกระทำความผิดตามฟ้อง และตนได้รับเลือกเป็นกำนันตำบลปางมะผ้า ตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ - ๒๕๔๖ ได้ร่วมพัฒนาชุมชนในตำบลปางมะผ้าหลายด้าน รวมทั้งเคยได้รับรางวัลกำนันยอดเยี่ยมแห่งทองคำวุฒิสันจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี ๒๕๔๒ แต่ตนเองเคยร่วมลงชื่อกับกำนันตำบลปางมะผ้า ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านในอำเภอปางมะผ้า รวม ๔ ตำบล เพื่อให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ พันตำรวจโท ธ. รองผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรปางมะผ้า และพันตำรวจโท น. ผู้บัญชาการกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๓๓๖ และขอให้บุคคลทั้งสองออกจากพื้นที่ เนื่องจากบุคคลทั้งสองปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขณะเข้าตรวจค้นจับกุมผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๒ ตำบล ถ้ำลอด อำเภอปางมะผ้า ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้ต้องหาทั้งสอง ซึ่งต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐบาลมีนโยบายปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงานตำรวจจึงนำชื่อผู้ที่ลงชื่อร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองคนดังกล่าวขึ้นเป็นบัญชีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ในคดีนี้ ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากพยานหลักฐานโจทก์ไม่มีน้ำหนักมั่นคงเพียงพอที่จะรับฟังลงโทษจำเลยทั้งสองตามฟ้องได้ แต่ให้จำเลยทั้งสองไว้ในระหว่างอุทธรณ์ และในชั้นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ก็ได้มีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นให้ยกฟ้องจำเลยทั้งสอง แต่แม้ศาลจะยกฟ้องนาย พ. ก็ตาม แต่นาย พ. ก็ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำนานถึง ๖ ปี นอกจากนั้น ยังถูกปลดจากตำแหน่งกำนันตำบลปางมะผ้า และทรัพย์สินทั้งหมดต้องถูกยึดอายัดไว้

(๑.๒) ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ต่าง ๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ประกอบด้วยผู้เสียหายที่เป็นชายและหญิง คนชรา หรือแม้แต่ผู้เยาว์

³⁹³ เรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๒๗๗/๒๕๔๒ ซึ่งนาง ส. เป็นผู้ร้องแทนนาย พ.

เมื่อได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนต่างๆ ดังกล่าวแล้ว จะพบว่าความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้เสียหาย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ประกอบด้วย ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียงและทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองทั่วไป อันเกิดจากการกระทำโดยใช้กำลัง ประทุษร้ายของบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในทุกเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้ จากเรื่องร้องเรียนทั้งหลาย ผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ในขณะที่มีผู้เสียหายเพียงบางรายเท่านั้นที่มี ประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ของรัฐบาลที่เกิดขึ้นทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น

กรณีศึกษา: กรณีการฆ่าแขวนคอ นาย ก. ที่เกิดขึ้นในจังหวัดกาฬสินธุ์³⁹⁴

ขณะที่มีการประกาศนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล นาย ก. อายุ ๑๖ ปี เสียชีวิตโดยถูกแขวนคอกับชื่อในกระท่อมกลางนา ที่จังหวัดร้อยเอ็ด สภาพศพเห็นได้ชัดว่าเสียชีวิตก่อนที่จะถูกแขวนคอ และมี ร่องรอยการถูกซ้อมทรมาน โดยก่อนหน้านาย ก. ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จับกุมในข้อหาลักทรัพย์ คือ ส่วนประกอบจักรยานยนต์ราคา ๒๐๐ บาท หลังถูกขังอยู่ที่โรงพักเป็นเวลา ๗ วัน เจ้าหน้าที่ตำรวจอ้างว่าสมาชิกสภาเทศบาล เมืองกาฬสินธุ์ เป็นผู้ประกันตัวนาย ก. ออกไป ทั้งที่สมาชิกสภาเทศบาลเมืองคนดังกล่าวไม่มีความเกี่ยวข้องแต่อย่างใดกับนาย ก. มีพยานที่อยู่บนโรงพักให้การว่า เป็นผู้ให้นาย ก. ยืมโทรศัพท์มือถือ และได้ยินนาย ก. พูดโทรศัพท์ว่า “ให้ยารับมารับ ตำรวจกำลัง จะพาไปฆ่า” แต่ยารับนาย ก. ไม่ทัน กระทั่งเขากลายเป็นศพในที่สุด สื่อมวลชนกระแสหลักส่วนหนึ่งให้ความสนใจต่อการเสียชีวิต ครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม แม้มีอุปสรรคมากมาย แต่นาง พ. นางสาวของนาย ก. เลือกที่จะสู้โดยไม่ยอมให้ชีวิตของหลานชายเสียเปล่า

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นาย ก. ถูกจับกุมในข้อหาร่วมกันลักทรัพย์และรับของโจร พร้อมนาย อ. และนาย ส. ซึ่งหลังการเสียชีวิตของนาย ก. นาย อ. ได้หายสาบสูญอย่างไร้ร่องรอย นาย ส. ซึ่งเคยให้การกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ ไว้ว่าเห็นดาบตำรวจ อ. นำตัวนาย ก. ออกไปจากห้องขัง สองเดือนต่อมาหลังให้การ นาย ส. เสียชีวิตจากอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ชนกับรถไถนาเดินทาง

วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นาง ส. (ย่าของนาย ก.) ทราบจากเพื่อนบ้านว่านาย ก. ถูกจับกุมและ ถูกควบคุมตัวที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จึงได้เข้าเยี่ยมหลานชายระหว่างการถูกควบคุมตัว พร้อมเสื้อผ้าและของใช้ที่ จำเป็นจำนวนหนึ่ง

วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่ตำรวจให้นาง ส. ร่วมรับฟังการให้ปากคำของนาย ก. ที่ สำนักงานอัยการจังหวัดกาฬสินธุ์ นาย ก. ได้รับสารภาพว่ากระทำผิดตามข้อกล่าวหาจริง หลังจากนั้นนาง ส. ได้ขอเข้าเยี่ยมผู้ตายอีก แต่ถูกกีดกันการเข้าเยี่ยมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่ตำรวจแจ้งนาง ส. ว่าจะมีผู้มาประกันตัวนาย ก. คือ นาย ศ. สมาชิกสภาเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จนกระทั่งเวลาประมาณ ๑๖.๐๐ น. ศาลก็ยังไม่ได้มีคำสั่งให้ประกันตัว พันตำรวจตรี ส. จึงบอกให้ นาง ส. กลับไปรอที่บ้าน ในระหว่างนี้เมื่อเวลาประมาณ ๑๖.๓๐ น. ตำรวจได้อ้างว่ามีการปล่อยตัวนาย ก.

แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า เวลาประมาณ ๑๘.๐๐ น. ผู้ตายอยู่บนชั้น ๒ ของสถานีตำรวจ ซึ่งในขณะนั้นมีบุคคลอื่นอยู่อีก ได้แก่ นาง ร. นาย ม. และ น.ส. อ. โดยนาย ก. ได้พูดกับ น.ส. อ. ว่า “น้ำครึบ ผมขอยืมโทรศัพท์ หน่อยครับ” และนาย ก. ได้บอกให้ยารับไปรับตัวเพราะตำรวจจะนำตัวไปฆ่า นาง ส. จึงได้ไปที่สถานีตำรวจ แต่ถูกกีดกันจาก

³⁹⁴ คำร้องที่ ๓๙๕/๒๕๔๗ กรณีนาย ก. เสียชีวิตหลังจากได้รับหมายปล่อยจากศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗

พันตำรวจตรี ส.ไม่ให้ขึ้นไปพบกับ นาย ก. ที่คาดว่าน่าจะอยู่บริเวณชั้น ๒ ของโรงพัก หลังจากนั้นนาย ก. ได้โทรศัพท์ถึง นาย ภ. นำชาย บอกให้รีบมารับ และได้ยินเสียงของนาง ส. อยู่ที่ชั้นล่างของสถานีดำรวจ ต่อมา นาง ส. และญาติได้ขึ้นไปยังชั้น ๒ ของโรงพักแต่ไม่พบผู้ตาย มีเพียงกระเป๋าของผู้ตายวางอยู่ที่บริเวณนั้น นาง ส. ได้สอบถามกับเจ้าหน้าที่ได้ความว่าผู้ตายกลับไปแล้ว แต่นาง ส. ได้แย้งว่ากระเป๋ายังอยู่ เจ้าหน้าที่จึงให้นาง ส. กลับไปดูอีกครั้งหนึ่ง แต่กระเป๋ากลับหายไป หลังจากนั้นนาง ส. จึงได้แจ้งความไว้เพื่อเป็นหลักฐาน ความว่า พันตำรวจตรี ส. ได้ปล่อยตัวนาย ก. ตามหมายปล่อยตัวของศาลจังหวัดกาฬสินธุ์แล้ว แต่นาย ก. ยังมีได้กลับบ้าน

หมายเหตุ : หลังการเสียชีวิตของนาย ก. มีเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มหนึ่งเรียก น.ส. อ. ไปเจรจาเพื่อให้ น.ส. อ. ให้การต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าได้เจอกับนาย ก. ที่สถานีขนส่ง อันขัดต่อความเป็นจริง น.ส. อ. จึงไม่ยินยอม จากนั้น น.ส. อ. ต้องเปลี่ยนชื่อ รวมทั้งย้ายที่อยู่และไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากการข่มขู่คุกคามจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนกระทั่งอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกรมสอบสวนคดีพิเศษในที่สุด

วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นาง ส. ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ ว่าพบศพสงสัยว่าเป็นศพของนาย ก. ญาติจึงไปดูศพที่กระท่อมกลางทุ่งนาใกล้ผนังกันแม่น้ำชี หมู่ ๕ ตำบลแสนชาติ อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าเป็นศพของนาย ก. จริง จึงได้อพยพศพไว้และนำศพไปให้สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ชันสูตรพลิกศพโดยละเอียดอีกครั้ง สภาพศพผู้ตายถูกแขวนคอด้วยเชือกในลอนหลายรอบกับข้อกระท่อม ที่ศีรษะด้านซ้ายมีแผล มีรอยขีดตามต้นขาและหน้าท้อง ลูกอ้นทะลุถูกบีบจนแตก ข้อมือทั้งสองข้างมีรอยรัด เท้าเปื้อนโคลน แต่รองเท้าที่วางอยู่ที่พื้นไม่มีรอยโคลน

วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นาง ส. แจ้งความกรณีการเสียชีวิตของนาย ก. ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการตำรวจภูธร จังหวัดกาฬสินธุ์

วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นาง ส. เข้าร้องเรียนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายวสันต์พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและอนุกรรมการ เจ้าหน้าที่ได้ลงพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงในเดือนสิงหาคม และมีหลายครั้งที่ถูกติดตามคุกคาม นอกจากนั้น นาง ส. ก็ได้เข้าร้องเรียนที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งผลรายงานเห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องและเห็นควรให้ยุติการสืบสวน

เจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการตำรวจภูธร จังหวัดกาฬสินธุ์ ตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการมีความเห็นว่าไม่มีพยานหลักฐานใดชี้ชัดว่าข้าราชการตำรวจนายใดของสถานีตำรวจภูธรจังหวัดกาฬสินธุ์มีส่วนรู้เห็นหรือมีส่วนเกี่ยวข้องใดต่อการหายไปและการตายของนาย ก. กรณีจึงไม่มีมูลที่จะเอาผิดทางวินัยตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗๗ ๗๘ ๗๙ และมาตรา ๘๔ และ/หรือทางอาญา จึงเห็นควรยุติการสอบสวน

วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นาง ส. เข้าร้องเรียนที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีการสรุปสำนวนสอบสวนโดยตำรวจภูธรภาค ๔ ว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจจังหวัดกาฬสินธุ์ แต่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้ และส่งสำนวนสอบสวนให้แก่คณะกรรมการการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น เปิดเผยถึงรายงานผลการชันสูตรศพ นาย ก. ว่า ก่อนเสียชีวิตผู้ตายถูกทำร้ายร่างกายอย่างทารุณจนเกิดบาดแผลตามจุดต่างๆ ในร่างกายหลายแห่ง ผู้ตายขัดขึ้นกลุ่มคนร้ายจนมีการฉุดกระชาก บริเวณข้อมือมีรอยถูกมัดมัด อ้นทะลุถูกบีบจนเขียวช้ำอย่างรุนแรงและมีรอยปริแตกคล้ายวิธีการ “ตีไข่” เพื่อต้องการทรมานให้ผู้ต้องหาคลายความลับบางอย่าง บริเวณลำคอพบว่า มีการใช้เชือกในลอนรัดคอหลายรอบอย่างรุนแรงจนลื่นจุกปากขาดอากาศหายใจ ต่อมา คนร้ายได้นำศพขึ้นแขวนคออำพรางให้เหมือนว่าเป็นการฆ่าตัวตายเอง

วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นาง ส. ยื่นเอกสารเกี่ยวกับคดีและผลการชันสูตรศพแก่นายกสภาทนายความ และต่อมา สภานายความได้มีมติให้รับคดีไว้ช่วยเหลือ

วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ นาง ส. เข้าร้องเรียนที่สภาผู้แทนราษฎร โดยประธานกรรมาธิการการตำรวจเป็นผู้รับเรื่องและที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีผลสรุปคดี โดยไม่ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงแต่อย่างใด





วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ นาง ส. ทำหนังสือร้องเรียนขอให้โรงปลัดกระทรวงยุติธรรมพิจารณาโอนคดีเข้าเป็นคดีพิเศษ พร้อมกับทำหนังสืออีกฉบับถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) โดยคณะกรรมการคดีพิเศษ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๘ ให้คดีเกี่ยวกับการเสียชีวิตของนาย ก. เป็นคดีพิเศษที่จะต้องทำการสืบสวนตามมาตรา ๒๒ วรรค ๑ (๒) แห่ง พ.ร.บ. สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และเห็นชอบให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนด้วย

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสรุปผลการเสียชีวิตของนาย ก. ว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรจังหวัดกาฬสินธุ์ พร้อมทั้งให้มีการลงโทษตามกฎหมาย โดยขอให้รัฐดำเนินการภายใน ๖๐ วัน และให้เยียวยาแก่ผู้เสียหาย

วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ออกหมายเรียกผู้ต้องหามาแจ้งข้อกล่าวหา ได้แก่ พันตำรวจโท ก. พันตำรวจตรี ส. พันตำรวจเอก ม. ดาบตำรวจ อ. ดาบตำรวจ ส. ดาบตำรวจ พ. ในข้อหาร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ย้ายศพเพื่อซ่อนเร้นปิดบังอำพรางการตาย

วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ดาบตำรวจ อ. ดาบตำรวจ พ. ดาบตำรวจ ส. เข้ารับฟังข้อกล่าวหาจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในข้อหาฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน อำพรางการตาย โดยทั้งสามปฏิเสธทุกข้อกล่าวหาและขอให้การในชั้นศาล และพนักงานสอบสวนกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ควบคุมตัวทั้งสามนายยื่นต่อศาลอาญาเพื่อขออำนาจฝากขังครั้งแรกเป็นระยะเวลา ๑๒ วัน ตั้งแต่วันที่ ๒๐ - ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากต้องรอสอบพยานเพิ่มอีกสามปาก รวมทั้งรอเอกสารที่เกี่ยวข้องและตรวจสอบประวัติผู้ต้องหา และทำการยื่นคัดค้านการขอประกันตัวเนื่องจากเป็นคดีที่มีอัตราโทษสูงและสะท้อนขวัญบุคคลทั่วไป เนื่องจากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามคำข่มขู่พยานและเกรงว่าหากปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวอาจจะไปยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ศาลพิจารณาคำร้องแล้วอนุญาตให้ฝากขัง แต่ผู้ต้องหาได้ขอประกันตัวโดยมีหลักทรัพย์เป็นโฉนดที่ดิน และตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของผู้ต้องหาทั้งสามเป็นหลักประกัน ศาลจึงมีคำสั่งให้ปล่อยตัวชั่วคราวพร้อมสั่งห้ามยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐาน มิฉะนั้นจะถอนประกัน

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ พันตำรวจโท ก. อ้างว่าตนติดภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ ให้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายหาข่าวในการรับเสด็จ จึงขอลើนการเข้ามอบตัวเพื่อรับทราบข้อกล่าวหาภายในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เมื่อถึงวันดังกล่าวพันตำรวจโท ก. ได้ถูกนำตัวไปยื่นขอฝากขังครั้งแรกตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม - ๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ เนื่องจากมีพยานปากสำคัญที่ต้องสอบอีกสองปาก รวมทั้งต้องรอเอกสารที่เกี่ยวข้องและสอบประวัติผู้ต้องหา ทั้งนี้ ศาลพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งอนุญาตให้ฝากขังตามคำร้อง ต่อมา ผู้ต้องหาได้ยื่นขอประกันตัวโดยมีหลักทรัพย์คือโฉนดที่ดิน ศาลจึงมีคำสั่งให้ปล่อยตัวชั่วคราวพร้อมสั่งห้ามมิให้ผู้ต้องหาไปยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐาน มิฉะนั้นจะถอนประกัน

วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ พันตำรวจโท ส. เข้าพบตำรวจตามหมายเรียกโดยศาลเห็นว่าควรออกหมายจับ แต่ผู้ต้องหาขอปล่อยตัวชั่วคราว โดยใช้หลักทรัพย์คือโฉนดที่ดิน ศาลอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวโดยห้ามผู้ต้องหาเข้ายุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐาน

วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ตู้เก็บสำนวนคดีฆ่าแขวนคอ นาย ก. และคดี นาย ล. ถูกอุ้มหายบน สถานีตำรวจภูธรบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น โดนจัด ในเบื้องต้นตรวจสอบไม่พบว่ามีเอกสารหลักฐานสูญหาย

วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๒ อัยการได้ฟ้องคดีอาญาพร้อมตัวจำเลยทั้ง ๕ คน ทำายคำฟ้องของพนักงานอัยการมีการยื่นคัดค้านการขอประกันตัวจำเลยทั้ง ๕ โดยเหตุที่จำเลยทั้งห้ามีพฤติการณ์ในการข่มขู่พยาน ผู้มีส่วนได้เสียในคดี คือ นาง พ. ยื่นคำแถลงคัดค้านการขอประกันตัวเนื่องจากเมื่อศาลมีคำสั่งปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวน และมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ต้องหาไปยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐานนั้น ปรากฏว่าจำเลยยังคงมีพฤติกรรมเป็นการข่มขู่คุกคามพยานมาโดยตลอด โดยเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ กลุ่มชายฉกรรจ์ประมาณ ๕ - ๖ คนเข้าไปบุกรุกทำลายทรัพย์สินที่บ้าน นาง ส. พยานในคดี มีการข่มขู่คุกคามนาง พ. ทางโทรศัพท์ และคาดว่าโทรศัพท์ของนาง พ. อาจถูกดักฟัง จนต้องมีการเปลี่ยนเบอร์โทรศัพท์หลายครั้งด้วยกัน และยังมีกรณีการจับตัวเอกสารที่กรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อนำเอกสารสำนวนในคดีนี้ไปถ่ายสำเนา นอกจากนี้ จำเลยยังเป็นผู้มีอิทธิพลและเป็นเจ้าหน้าที่



ตำรวจอีกด้วย หากว่ามีการปล่อยตัวชั่วคราวจำเลยอาจยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานได้ แต่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวในวงเงินประกัน ๕ แสนบาท

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๒ นาย ต. ในฐานะผู้บุกรุกของนาย ก. ผู้ตาย ยื่นคำร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ

วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ อัยการได้ส่งฟ้องจำเลยอีกหนึ่งคน คือ พันตำรวจโท ส. โดยไม่มีตัวจำเลย เพราะจำเลยยังอยู่ในอำนาจของศาล ศาลรับฟ้องเป็นเลขคดีดำที่ อ. ๓๔๖๖/๒๕๕๒ ศาลมีคำสั่งให้ปล่อยตัว พันตำรวจโท ส. ชั่วคราวเช่นเดียวกับจำเลยอื่นในคดีนี้

วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ วันนัดตรวจพยานหลักฐานศาลมีคำสั่งให้นาย ต. เข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการและเพื่อความสะดวกในการพิจารณาคดี ศาลสั่งให้รวมคดีหมายเลขดำที่ ๓๔๖๖/๕๒ เข้ากับคดีหมายเลขดำที่ ๓๒๕๒/๕๒ ฝ่ายจำเลยขอโอนคดีไปที่ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ อ้างว่าเป็นศาลที่มูลคดีเกิดและพยานหลายปากมีภูมิลำเนาที่จังหวัดกาฬสินธุ์ พนักงานอัยการโจทก์คัดค้านเนื่องจากพยานหลายปากถูกข่มขู่คุกคามจนต้องขอคุ้มครองพยาน ศาลพิจารณาแล้วไม่อนุญาตให้โอนคดี แต่อาจส่งบางประเด็นไปสืบที่ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ หลังสืบจำเลยหมดทุกปากแล้ว

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓ สืบพยานนัดแรก

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับการให้ความคุ้มครองพยานแก่นาง พ. ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบกรมสอบสวนพิเศษ ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๗ “การคุ้มครองพยานอาจสิ้นสุดลงเมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้...(๕) พฤติการณ์หรือสภาพของผู้รับการคุ้มครองเปลี่ยนแปลงไป และไม่มี ความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครอง หรือไม่อาจให้ความคุ้มครองได้อีกต่อไป” เช่น ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญาซึ่งพยานต้องไปให้ถ้อยคำถึงแก่ความตาย หรือมีการสืบพยานในชั้นศาลเสร็จสิ้นแล้ว เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากการที่นาง พ. ได้ขึ้นให้การเป็นพยานในศาลชั้นต้นเสร็จสิ้นแล้ว ในที่สุดกรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีคำสั่งให้คุ้มครองนาง พ. อีกครั้งหนึ่ง

(๑.๓) ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบทางภาคกลาง

เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ต่างๆ ทางภาคกลาง ครอบคลุมจังหวัดต่างๆ ในภาคกลางและมีผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ประกอบด้วยผู้เสียหายที่เป็นชายและหญิง คนชรา หรือแม้แต่ผู้เยาว์

เมื่อได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนต่างๆ ดังกล่าวแล้ว จะพบว่าความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ประกอบด้วย ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองทั่วไป อันเกิดจากการกระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายของบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในทุกเรื่อง ร้องเรียน ทั้งนี้ จากเรื่องร้องเรียนทั้งหลาย ผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ในขณะที่มีผู้เสียหายเพียงบางรายเท่านั้นที่มีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลที่เกิดขึ้นทางภาคกลาง เช่น



นาย ส. เป็นนายความอาสาให้ความช่วยเหลือประชาชนทางด้านกฎหมายที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกกลั่นแกล้งใส่ร้ายปรักปรำว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหลายรายให้ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกกลั่นแกล้งใส่ร้ายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคดี ทั้งการซ้อม ทำร้ายร่างกาย การสร้างหลักฐานเท็จเพื่อดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การยึดทรัพย์สินของผู้ต้องหาไปแต่ไม่ได้นำไปเป็นของกลางในคดี ฯลฯ ซึ่งในที่สุด ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องคดีที่ประชาชนเหล่านั้นถูกกลั่นแกล้งใส่ร้าย ประมาณ ๓ - ๔ คดี และสามารถนำทรัพย์สินกลับคืนมาให้ประชาชนได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนไม่พอใจ และเคยได้มีการกระทำการข่มขู่คุกคามด้วยการขว้างปาขวดเบียร์เข้าไปในสำนักงานนายความ เป็นต้น และในที่สุด นาย ส. ก็ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ขึ้นบัญชีดำเป็นผู้ค้ายาเสพติด แต่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่บางคนที่มีจริยธรรมได้แจ้งเตือนนาย ส. ให้ทราบล่วงหน้า ก่อนที่จะมีข่าวออกมานาย ส. มีชื่ออยู่ในบัญชีดำของกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรสงคราม นาย ส. จึงได้ร้องขอความเป็นธรรมไปยังสหภาพนายความ และสหภาพนายความได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงขึ้น โดยปรากฏผลการตรวจสอบว่า นาย ส. ไม่เคยมีประวัติเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและจากการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินก็ไม่พบสิ่งผิดปกติแต่อย่างใดที่จะแสดงให้เห็นว่านาย ส. เข้าไปข้องเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งกระทำการปราบปรามยาเสพติดให้โทษกับนายความอาสาที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ในวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ สหภาพนายความจึงได้เดินทางไปพบผู้กำกับกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรสงครามและทราบว่านาย ส. มีชื่ออยู่ในบัญชีดำของกองบังคับการตำรวจภูธรสมุทรสงครามจริง และกองบังคับการตำรวจภูธรสมุทรสงครามได้ถอนชื่อนาย ส. ออกจากบัญชีดำ โดยอ้างว่าเป็นความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

(๑.๔) ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบทางภาคใต้

เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ต่างๆ ทางภาคใต้ ครอบคลุมจังหวัดต่างๆ ในภาคใต้และมีผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ประกอบด้วยผู้เสียหายที่เป็นชายและหญิง คนชรา หรือแม้แต่ผู้เยาว์

เมื่อได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนต่างๆ ดังกล่าวแล้ว จะพบว่าความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ประกอบด้วย ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียงและทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองทั่วไป อันเกิดจากการกระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายของบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในทุกเรื่อง ร้องเรียน ทั้งนี้ จากเรื่องร้องเรียนทั้งหลาย ผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ในขณะที่มีผู้เสียหายเพียงบางรายเท่านั้นที่มีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลที่เกิดขึ้นทางภาคใต้ เช่น

³⁹⁵ รายงานการตรวจสอบการกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษและการนำนโยบายไปปฏิบัติจนเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน, หน้า ๑๑

กรณีศึกษา: การจับกุมนาย ช. ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้³⁹⁶

ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ เวลา ๒๒.๓๐ น. เจ้าหน้าที่ตำรวจกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ร่วมกับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. และเจ้าหน้าที่ตำรวจ สน. ปทุมวัน ทำการจับกุมผู้ต้องหา ๔ คน คือ ๑) นาย ก. อายุ ๕๐ ปี ๒) นาย ด. อายุ ๔๙ ปี ๓) นาง ว. อายุ ๓๙ ปี ๔) น.ส. ป. อายุ ๒๓ ปี โดยกล่าวหาว่าร่วมกันมีเฮโรอีนในความครอบครองเพื่อจำหน่าย ยึดได้ของกลาง คือ เฮโรอีนอัดแท่ง ๑๐๐ แท่ง น้ำหนักรวม ๔๐ กก. ในรถยนต์ฮอนด้า ซีวีก เหตุเกิดที่ถนนวงศ์สว่าง แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กทม.

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ได้นำหมายศาลอาญาเข้าจับกุมนาย ช. อายุ ๕๑ ปี ที่ร้านทอง น. สาขา ๑ ตำบลพนม อำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นผู้จ้างวาน ให้มีการลำเลียงเฮโรอีน โดยกล่าวหาว่า ร่วมกันมีเฮโรอีนในความครอบครองเพื่อจำหน่ายและเจ้าหน้าที่ยังได้เข้าตรวจยึด/อายัดเงินสด ทองรูปพรรณ และทรัพย์สินต่างๆ ของ นาย ช.ที่ร้านทอง น. สาขา ๑ สาขา ๒ สาขา ๓ และร้านทอง พ. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอพนม อำเภอบ้านตาขุน และ อำเภอกิ่วตั้น จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นกิจการบังหน้าของผู้ต้องหา รวม ๗๕ รายการ มูลค่าทรัพย์สินไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ ล้านบาท ซึ่งศาลอาญามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ประหารชีวิตนาย ช. จำเลยที่ ๔ ต่อมา ทั้งศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาก็มีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นให้ประหารชีวิต โดยศาลฎีกามีคำพิพากษาถึงที่สุด เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓ แต่ต่อมา ได้มีพระราชทานอภัยโทษให้ จำเลยที่ ๔ เหลือโทษจำคุกตลอดชีวิต

หลังจากที่นาย ช. ได้ถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำเขาบิน จังหวัดราชบุรีตามคำพิพากษาของศาล รวมเป็นเวลา กว่า ๑๐ ปี จนเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ นาง น. ภรรยาของนาย ช. ได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กรณีนาย ช. ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินคดีอาญาคดีค้ายาเสพติด (เฮโรอีน) และเมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ตรวจสอบพยานหลักฐานเดิมแล้วพบพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญซึ่งพอสรุปได้ว่า กรณีของนาย ช. และทรัพย์สินที่ได้มานั้น ไม่มีหลักฐานบ่งชี้ชัดว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ดังนั้น นาย ช. จึงขอให้ศาลรื้อฟื้นพิจารณาคดีขึ้นใหม่ เนื่องจากปรากฏพยานหลักฐานใหม่ ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ เนื่องจากมีพยานหลักฐานใหม่ สรุปได้ดังนี้

๑. มีคำให้การของนาย พ. อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ให้การต่อพนักงานสอบสวน ดีเอสไอ เกี่ยวกับเอกสารที่ระบุว่ามีรายชื่อในบัญชียาเสพติดที่จัดทำขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองและตำรวจ รวมทั้งฝ่ายสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) และทหารด้วย ตามนโยบายปราบปรามยาเสพติดอย่างเฝ้าระวังจริงจัง ซึ่งพบเพียงชื่อนาย ก. เพียงผู้เดียว ที่มีชื่อในบัญชีผู้ค้าผู้เสพของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

๒. คำให้การของนาย ก. ที่ให้การต่อพนักงานสอบสวนดีเอสไอว่า นาย ก. ถูกจับกุมพร้อมกับพวก รวม ๔ คนข้อหาว่าร่วมกันมีเฮโรอีน พร้อมของกลางจำนวน ๑๐๐ แท่งและของกลางอื่นอีกหลายรายการ โดยขัดท่อนว่านาย ช. ว่าจ้าง ๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้ไปขนเฮโรอีน เนื่องจากมีการต่อรองกับเจ้าหน้าที่ผู้จับกุม เพื่อช่วยเหลือ น.ส. ป. บุตรสาวของนาย ก. ไม่ให้ถูกจับกุมด้วย และเพราะรู้สึกโกรธแค้น นาย ช. ที่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยืมเงินไปใช้ในการล่อซื้อยาเสพติดกระทั่งเป็นเหตุให้นาย จ. ซึ่งเป็นลูกน้องของนาย ก. ถูกจับกุมแล้วภายหลังมีการขัดท่อนจน นาย ก. ถูกดำเนินคดีด้วย

๓. คำให้การของ ดาบตำรวจ น. เจ้าหน้าที่ตำรวจสายสืบ สถานีตำรวจภูธรพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ได้ยืมเงินจากนาย ช. ไปล่อซื้อยาจากนาย จ.

๔. คำให้การนาย ด. ที่ว่า ภายหลังมีการจับกุมดำเนินแล้วทราบจากนาย ก. ว่าไม่รู้จึกกับนาย ช. และนาย ช. ไม่ได้เกี่ยวข้องกับใดๆ ส่วนเฮโรอีน ๑๐๐ แท่งเป็นของนาย ก. เพียงผู้เดียว และที่นาย ด. ไม่ได้ยืนยันแต่แรกเพราะเห็นว่า

³⁹⁶ ข้อมูลจากสำนักข่าวไทย http://www.mcot.net/site/content?id=52283af615obaob506000113#.U8q_BMaKAc8

นาย ช. เป็นคนมีฐานะและนาง น. ภรรยาอ่อนแอจึงต้องช่วยเหลือได้ แต่ต่อมาเมื่อทราบความจริงนาย ด. จึงสำนึกและไถ่โทษ

๕. คำให้การของ นางสาว ย. แม่ค้าขายข้าวแกง อำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ว่า ช่วงปี ๒๕๔๖ เคยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นลูกพี่ลูกน้องกันแจ้งว่าหากจับ นาย ช. ได้ ขอให้ นางสาว ย. ลงชื่อเป็นพยานโดยมีเงื่อนไขว่าต้องไม่ขึ้นศาล

นอกจากนี้ ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้สอบสวนเจ้าหน้าที่ตำรวจเพิ่มเติมอีก ๓ นาย ก็สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ให้ข้อเท็จจริงสอดคล้องต้องกันว่า นาย ช. เคยเป็นคณะกรรมการบริหารงานตำรวจ สถานีตำรวจภูธรพนม และนาย ช. ไม่เคยมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดแต่อย่างใด

กรณีดังกล่าว นาง น. ภรรยาของนาย ช. กล่าวว่า ตนเชื่อว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสามีเป็นการกลั่นแกล้งทางการเมือง เนื่องจากก่อนหน้านี้พ่อของตนเป็นนายกเทศมนตรี และตนเป็นสมาชิกเทศมนตรี เมื่อจะลงการเมืองท้องถิ่น สามีได้ถูกจับกุมเสียก่อน จึงไม่ได้ลงเลือกตั้ง³⁹⁷

กรณีศาลอาญาได้นัดไต่สวนคำร้องรื้อฟื้นคดียาเสพติด ของนาย ช. นักโทษประหารชีวิต ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๖ โดยฝ่ายผู้ร้องเตรียมพยาน ๓ ปาก ขึ้นให้การ ประกอบด้วย

(๑) นายวันดี พานิช อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะขึ้นเบิกความในฐานะเป็นประธานอนุกรรมการตรวจสอบคดีฆาตกรรมปี ๒๕๔๖ โดยชี้ให้ศาลเห็นว่าคดีนี้เป็นหนึ่งในพันกว่าคดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์ และเป็นเหยื่อจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดและคำให้การขัดท้อของ นาย ภ. รับฟังไม่ได้ตามกฎหมายเนื่องจากมีการต่อรองผลประโยชน์กับพนักงานสอบสวน แต่ศาลกลับนำเอาคำขัดท้อดังกล่าวไปลงโทษผู้ต้องหาต้องโทษประหาร

(๒) พันตำรวจโท ณ. อดีตพนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งจะขึ้นเบิกความประเด็นปมความขัดแย้งและผลจากการลงพื้นที่สอบปากคำ ๒๔ รายชื่อผู้ค้ายาจังหวัดสุราษฎร์ธานี หรือบัญชีดำ นอกจากนี้ ยังจะนำเสนอผลการสอบปากคำนักโทษ ภ. และ ด. ที่ยอมรับสารภาพต่อพนักงานสอบสวนว่าขัดท้อ นาย ช. เพราะต้องการกันบุตรสาวของนาย ภ. ออกจากคดี

(๓) นาย พ. อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี จะขึ้นเบิกความในประเด็นเป็นผู้จัดทำบัญชีดำ ๒๔ รายชื่อผู้ค้ายาเสพติดในพื้นที่สุราษฎร์ธานี เมื่อปี ๒๕๔๖ ซึ่งบัญชีดำดังกล่าวเป็นการทำร่วมกัน ๔ ฝ่าย ประกอบด้วย จังหวัด (ฝ่ายปกครอง) ตำรวจ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือ ป.ป.ส. และทหาร ไม่พบรายชื่อของนาย ช. เป็นผู้เกี่ยวข้องกับคดียาเสพติด

ด้านอัยการยื่นคัดค้านการรื้อฟื้นคดี โดยให้เหตุผลว่า หลักฐานของผู้ร้องเป็นเพียงพยานแวดล้อม ไม่ใช่พยานหลักฐานใหม่แต่อย่างใด ซึ่งในขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

(๒) คดีความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

ในช่วงระยะเวลาการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด (ระหว่างวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖) ได้เกิดการฆาตกรรมประชากรพลเรือนเป็นจำนวนมาก หน่วยงานของรัฐด้านการปราบปรามยาเสพติดได้ทำการรวบรวมคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จากการร้องเรียนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ สามารถแบ่งคดีความผิดทางอาญาที่มีการร้องเรียนดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงานสอบสวนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามยาเสพติดออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ (๒.๑) คดีความผิดทางอาญาทั่วไป และ (๒.๒) คดีความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ

³⁹⁷ ข้อมูลจาก การเมือง : บทวิเคราะห์หรือศาลรื้อฟื้นคดีใหม่ โดย : กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/analysis/20130228/492603>

(๒.๑) คดีความผิดทางอาญาทั่วไป

ตามสรุปรายงานคดีความผิดทางอาญาที่หน่วยงานของรัฐด้านการปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ได้รวบรวมไว้ (ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ๑ ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาและอ้างอิง)³⁹⁸ คดีความผิดทางอาญาทั่วไปที่มีการร้องเรียนและดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงานสอบสวนล้วนเป็น “คดีฆาตกรรม” ซึ่งอาจเป็นการกระทำโดยบุคคลธรรมดา คนอื่น หรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) คดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒,๖๐๔ คดี และมีผู้เสียชีวิต ๒,๘๗๓ คน ทั้งนี้ แบ่งออกเป็นสองลักษณะคดี ได้แก่ ก) คดีฆาตกรรม และ ข) คดีวิสามัญฆาตกรรม ซึ่งในคดีแต่ละลักษณะครอบคลุมทั้งคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และที่ไม่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และทั้งที่ทราบตัวผู้กระทำความผิดและไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ดังนี้

ก) คดีฆาตกรรม

คดีฆาตกรรมมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๕๙ คดี มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๒,๘๑๙ คน และผู้ต้องหา ๑,๓๐๒ คน แบ่งออกเป็น ดังนี้

- คดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวน ๑,๑๘๗ คดี มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๑,๓๗๐ คน และผู้ต้องหา ๑๘๗ คน (ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ๑,๑๑๑ คดี)
- คดีที่ไม่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวน ๘๓๕ คดี มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๘๘๐ คน และผู้ต้องหา ๘๔๘ คน (ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ๒๗๔ คดี)
- คดีที่ไม่ทราบสาเหตุ จำนวน ๕๓๗ คดี มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๕๖๙ คน และผู้ต้องหา ๒๖๗ คน (ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ๒๗๔ คดี)

ข) คดีวิสามัญฆาตกรรม

คดีวิสามัญฆาตกรรมมีจำนวนทั้งสิ้น ๔๕ คดี มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๕๔ คน และผู้ต้องหา ๕๕ คน แบ่งออกเป็น ดังนี้

- คดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวน ๓๕ คดี มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๔๑ คน และผู้ต้องหา ๓๖ คน (ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ๑๐ คดี)
- คดีที่ไม่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวน ๒ คดี มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๒ คน และผู้ต้องหา ๖ คน (จับผู้ต้องหาได้ ๑ คดี)
- คดีที่ไม่ทราบสาเหตุ จำนวน ๘ คดี มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๑๑ คน และผู้ต้องหา ๑๓ คน (จับผู้ต้องหาได้ ๗ คดี)

(๒.๒) คดีความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ

นอกจากคดีความผิดทางอาญาทั่วไปดังกล่าวข้างต้นแล้ว กรมสอบสวนคดีพิเศษยังได้รับคดีฆาตกรรมบางคดีไว้เป็น “คดีพิเศษ” ตามที่ญาติของผู้เสียหายร้องขออีกด้วย รวมจำนวน ๑๑ เรื่อง ตามข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดีฆาตกรรมเหล่านี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการปราบปรามโดยใช้กำลังรุนแรงและอาวุธสงครามแก่ประชาชนพลเรือนที่เป็นเป้าหมาย อันเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียอย่างกว้างขวาง ทั้งต่อทรัพย์สินและต่อชีวิตของประชาชนพลเรือนผู้บริสุทธิ์จำนวนมาก (ซึ่งรวมถึงเด็กด้วย)

คดีความผิดทางอาญาที่กรมสอบสวนคดีพิเศษรับไว้เป็นคดีพิเศษ ตัวอย่างเช่น

- เรื่องร้องเรียนกรณีการเสียชีวิตและการถูกยึดทรัพย์ของนาย น. และนาง ก. จังหวัด

นครราชสีมา

³⁹⁸ โปรดดู คณิต ณ นคร, วิสามัญฆาตกรรมคดียาเสพติดในประเทศไทย: ขอบด้วยกฎหมายหรือจงใจฆ่าทั้ง?, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า ๔๓, และรายงานการศึกษาวิเคราะห์ของคณะกรรมการตรวจสอบผู้รับผิดชอบเชิงนโยบาย, บทที่ ๓, หน้า ๒๑ - ๒๒.

- เรื่องร้องเรียนกรณีการเสียชีวิตของนาย พ. และนาง อ.จังหวัดตาก
- เรื่องร้องเรียนกรณีการเสียชีวิตของ เด็กชาย พ. ซึ่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงพร้อมกับบิดา

ระหว่างการเข้าจับกุม และการหายตัวไปโดยไม่ทราบสาเหตุและไร้ร่องรอยของนางสาว พ. มารดาของเด็กชาย พ.

๔.๑.๒ ข้อเท็จจริงร่วมกันของเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษาและคดีความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้น

เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์โดยรวมของเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษาและคดีความผิดทางอาญาที่มีการร้องเรียนต่อพนักงานสอบสวนดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้การสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายจะเกิดขึ้นกับบุคคลจำนวนมากซึ่งเป็นประชากรพลเรือนและเกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม จะสังเกตได้ว่าการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชากรพลเรือนเหล่านั้นเกิดขึ้นภายใต้ “บริบทเฉพาะร่วมกัน” และเมื่อพิจารณาสภาพการณ์โดยรวมของการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินในกรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะหรือข้อเท็จจริงร่วมกันหรือคล้ายคลึงกันในหลายประการ

โดยนัยดังกล่าว ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงข้อพิจารณาสำคัญสองประการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและคดีความผิดทางอาญาต่างๆ ดังกล่าว ได้แก่ (๑) บริบทเฉพาะร่วมกันของการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายอย่างกว้างขวางในพื้นที่ทั่วประเทศ และ (๒) ลักษณะหรือข้อเท็จจริงร่วมกันหรือคล้ายคลึงกันของการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้น

(๑) บริบทเฉพาะร่วมกันของการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายอย่างกว้างขวางในพื้นที่ทั่วประเทศ

การสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย (และครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย) ซึ่งเป็นประชากรพลเรือนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ มิใช่เรื่องบังเอิญที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กันโดยไม่มีจุดเกาะเกี่ยวร่วมกันแต่อย่างใด หากแต่ในความเป็นจริงการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้ “บริบทเฉพาะร่วมกัน” กล่าวคือ การดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

การดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็น “มูลเหตุพื้นฐาน” ที่นำมาซึ่งการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายซึ่งเป็นประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวางในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ด้วยปัจจัยสำคัญๆ หลายประการ ดังนี้

(๑.๑) การกำหนดนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดโดยใช้ความรุนแรงเป็นหลัก

รัฐบาลประกาศทำสงครามกับยาเสพติด และกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายจะต้องร่วมรบชนิด “ดาต่อดา ฟันต่อฟัน” และปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามยาเสพติดอย่างเข้มงวดกวาดล้างและจริงจัง โดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ประกาศตัวเป็น “แม่ทัพใหญ่ในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติด”

เพื่อการทำสงครามกับยาเสพติด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้วาทกรรมและพิธีกรรมที่ยั่วให้เกิดการใช้ความรุนแรงในการดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่า ในการมอบหมายและชี้แจงนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ใช้ถ้อยคำในลักษณะ “ชี้หน้า” “ปลุกเร้า” และ “กดดัน” ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ “ใช้ความรุนแรง” ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด เพื่อจัดการกับปัญหาแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยไร้ความปรานี ดังที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต ดังตัวอย่างต่อไปนี้

“เพื่อประกาศสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติด ผมขอประกาศตัวเป็นแม่ทัพใหญ่ในสงครามนี้”³⁹⁹

“ในโอกาสนี้ถือเป็นวาระแห่งชาติที่ชาวไทยทุกคนต้องผนึกกำลังร่วมรบชนิดดาต่อดา ฟันต่อฟัน”⁴⁰⁰

³⁹⁹ คำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เนื่องในพิธีประกาศสงครามขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด ณ ลานพระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ ๓๐

มกราคม ๒๕๔๖

⁴⁰⁰ เรื่องเดียวกัน เพ็ญอ้าง

“ประชาชนที่ค้ายาเสพติดต้องถือว่าเป็นประชาชนที่ทรยศต่อชาติของตัวเอง”⁴⁰¹

“สำหรับคนที่ค้าน ท่านต้องใช้ Iron Fist หรือกำปั้นเหล็ก ใช้ความเด็ดขาด อย่างชนิดไม่ต้องปรานี พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ เคยกล่าวไว้ว่า ภายใต้แสงอาทิตย์ ไม่มีอะไรที่ตำรวจไทยทำไม่ได้ เพราะฉะนั้นเรื่องยาเสพติด ผมมั่นใจว่าตำรวจไทยจัดการได้”⁴⁰²

“การทำงานหนักของท่าน ๓ เดือน ถ้าจะมีผู้ค้ายาตายไปบ้างก็เป็นเรื่องปกติ”

“บางที่ถูกยิงตายแล้วต้องถูกยิงด้วย ผมคิดว่าเราต้องหิยามพอกัน”⁴⁰³

“เรื่องยาเสพติดเป็นเรื่องสำคัญที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติที่เราต้องทำสงครามสู้รบให้แตกหัก และเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องมีการบาดเจ็บกันบ้าง”⁴⁰⁴

“ที่อยู่ของขบวนการค้ายาเสพติดมีสองที่ คือ ถ้าไม่ไปคุก ก็ไปวัด”⁴⁰⁵

“ผมถือว่าการที่เข้าไปพัวพันหรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นความเลวสุดที่เราจะไม่มีการให้อภัยเด็ดขาด”⁴⁰⁶

นอกจากวาทกรรมที่เป็นการชี้นำและปลุกเร้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ความรุนแรงในการปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติดดังกล่าวข้างต้นแล้ว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเกิดความฮึกเหิมยิ่งขึ้น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังได้จัดให้มี “พิธีประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด” เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ ณ ลานพระราชวังดุสิต อีกด้วย นอกจากนี้รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังได้มีการจัดพิธีเผาหุ่นสาปแช่งประชาชนผู้ค้ายาเสพติดในพื้นที่จังหวัดต่างๆ อีกด้วย ทั้งนี้ สงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดมีระยะเวลาสามเดือน โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖

การกำหนดนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ย่อมปฏิเสธมิได้ว่าเป็นการชี้นำ ปลุกเร้า และกดดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ความรุนแรงในการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด และยอมนำมาซึ่งการชี้นำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ความรุนแรงนอกกรอบกฎหมายหรือหลักเล็งกระบวนการยุติธรรม อันเป็นการชี้นำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจนภายหลังการทำพิธีประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คือ มีผู้เสียชีวิตโดยถูกฆาตกรรมและถูกวิสามัญฆาตกรรมเริ่มปรากฏเป็นข่าวตั้งแต่วันที่ช่วงปลายเดือนมกราคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป

(๑.๒) การกำหนดระยะเวลาปฏิบัติการที่เร่งรัด และเงื่อนไขกดดันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

นโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดและประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ จะต้องเห็นผลภายในช่วงระยะเวลา ๓ เดือน โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึง

⁴⁰¹ เรื่องเดียวกัน เพ็ญอ่าว

⁴⁰² คำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในการประชุมร่วมกับรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพื่อมอบหมายและชี้แจงนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ณ หอประชุมสถาบันราชภัฏสวนดุสิต เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖

⁴⁰³ เรื่องเดียวกัน เพ็ญอ่าว

⁴⁰⁴ คำปราศรัยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในรายการทักษิณคุยกับประชาชน ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และถ่ายทอดสดผ่านเครือข่ายทั่วประเทศ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๖

⁴⁰⁵ เรื่องเดียวกัน เพ็ญอ่าว

⁴⁰⁶ เรื่องเดียวกัน เพ็ญอ่าว

วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ทั้งๆ ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพิ่งจะประกาศนโยบายดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ในขณะที่ปัญหาเสพติดในประเทศไทยเป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นและสั่งสมในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน อีกทั้งเป็นปัญหาที่มีมิติต่างๆ ที่มีความหลากหลายและมีความละเอียดซับซ้อนเป็นอย่างมาก

เพื่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดโดยเคร่งครัด รัฐบาลยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายจะต้องบูรณาการการปฏิบัติการร่วมกันตามระบบ “Area Approach” โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแบบ “ปาท่องโก๋” คือ คิดร่วมกันและทำงานร่วมกันในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นหัวหน้าหรือเป็นประธานใหญ่จัดการเรื่องยาเสพติดของจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นรองประธาน ในระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นหัวหน้า มีผู้กำกับเป็นผู้ช่วย⁴⁰⁷

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดเงื่อนไขของการปฏิบัติการในบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลไว้อย่างเข้มงวด อันเป็น “ปัจจัยกดดัน” การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย ได้แก่

- เกณฑ์ชี้วัดผลสัมฤทธิ์หรือเป้าหมายของการปฏิบัติการขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้โดยเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดเป้าหมายจำนวนผู้ค้าหรือผู้ผลิตเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องได้มีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ชี้วัดอยู่บ่อยครั้ง แม้จะล่วงเลยเข้าสู่ระยะเวลาของการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลไประยะหนึ่งแล้วก็ตาม ดังนี้

เป้าหมายการดำเนินการแต่เดิม⁴⁰⁸

ยึดเป้าหมาย ดังนี้ ๑) รายชื่อผู้ค้า ผู้ขาย ผู้จำหน่าย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดซึ่งมีอยู่ ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ต้องหมดสิ้นไป และ ๒) จำนวนผู้เสพเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ๓) มีการเตรียมการเพื่อเข้าสู่กระบวนการทำให้เกิดหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งครบทุกหมู่บ้าน/ชุมชน ก่อนวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ๔) ความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐

เป้าหมายการดำเนินการต่อมา⁴⁰⁹

กำหนดตัวชี้วัด ดังนี้ ๑) จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ต้องหมดสิ้นไปภายในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ๒) จำนวนผู้ผลิต ผู้ค้า ซึ่งมีอยู่ ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ต้องหมดสิ้นไปภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ๓) จำนวนผู้เสพเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ๔) ให้ทุกหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งต้องดำเนินการครบทั้ง ๔ ขั้นตอนของกระบวนการที่จะทำให้หมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งเอาชนะปัญหาเสพติด ภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ๕) ความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐

เป้าหมายการดำเนินการในขั้นสุดท้าย⁴¹⁰

จนกระทั่งในท้ายที่สุด องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องได้เปลี่ยนแปลงเกณฑ์ชี้วัดหรือเป้าหมายของการดำเนินการ โดยกำหนดให้ต้องลดจำนวนผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติดให้น้อยลงเป็นอัตราร้อยละและตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด ได้แก่ ภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จะต้องบรรลุผลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ของยอดที่ส่งไปให้ ศตส. มท. ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ผู้ค้า/ผู้ผลิต เจ้าหน้าที่ของรัฐฯ และผู้เสพ ต้องลดลงไปอย่างเป็นสัดส่วนจนครบตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

⁴⁰⁷ คำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในการมอบหมายและชี้แจงนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ ณ หอประชุมสถาบันราชภัฏสวนดุสิต กรุงเทพมหานคร

⁴⁰⁸ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว๓๗๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่องเปลี่ยนแปลงการกำหนดตัวชี้วัดด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (เกี่ยวกับการที่กระทรวงมหาดไทยและสำนักงาน ป.ป.ส. ได้กำหนดตัวชี้วัดด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่จะดำเนินการในช่วง ๓ เดือน)

⁴⁰⁹ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว๔๓๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง เปลี่ยนแปลงการกำหนดตัวชี้วัดด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

⁴¹⁰ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว๔๓๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง เปลี่ยนแปลงการกำหนดตัวชี้วัดด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

- รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติการขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้รายงานข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินการประจำวันเกี่ยวกับจำนวนผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติด ทั้งนี้ ตามข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทย⁴¹¹ โดยกำหนดให้รายงานเป็นรายวันและรายงานเฉพาะใน ๓ กรณีเท่านั้น คือ ถูกจับกุม วิสาหมัญ และเสียชีวิต (ด้วยเหตุต่างๆ)

- บทลงโทษกรณีที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามเกณฑ์ชี้วัดได้ โดยจะถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นหย่อนสมรรถภาพและต้องถูกลงโทษสถานหนักด้วยการพ้นจากตำแหน่ง ดังที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เคยกล่าวไว้ในการมอบหมายและชี้แจงนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแก่หัวหน้าส่วนราชการ และผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ความว่า “...สามเดือนต่อไปนี้ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ต้องทำอย่างจริงจัง ครบ ๓ เดือนจะประเมินผล ถ้าวันนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้กำกับ นายอำเภอ ไม่ทราบว่าใครค้ายาเสพติดในพื้นที่ตัวเอง แสดงว่าหย่อนสมรรถภาพ...” หรือ “...ถ้าล้มเหลว ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดก็จะต้องไปด้วยกัน...”

การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการตามนโยบายด้วยระยะเวลาที่เร่งรัดและขาดความชัดเจนเกี่ยวกับทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสม หากแต่กำหนดเงื่อนไขที่เป็นการกดดันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในลักษณะดังกล่าว ย่อมทำให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตกอยู่ในสภาวะ “ถูกกดดันอย่างรุนแรง” ที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่เพียงสถานเดียว และต้องแปลงนโยบายและข้อสั่งการไปสู่การปฏิบัติอย่างรีบเร่ง โดยดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับจะเห็นสมควรเอง

(๑.๓) การกำหนดให้รวบรวมข้อมูลบุคคลเป้าหมายเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ที่ขาดหลักเกณฑ์ที่โปร่งใส

เมื่อองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตกอยู่ในสภาวะที่ถูกกดดันอย่างรุนแรงและต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลอย่างรีบเร่ง “เงื่อนไขประการแรก” และ “ประการสำคัญที่สุด” ที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรีบเร่งดำเนินการเพื่อการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเช่นนั้น เห็นจะได้แก่ การรวบรวมข้อมูลบุคคลและพื้นที่เป้าหมายเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มีข้อสั่งการเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖⁴¹² ให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ ศตส.จ./อ./กิง อ. รวบรวมข้อมูลเป้าหมายบุคคล/เป้าหมายพื้นที่ส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยภายในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และสำเนาข้อมูลดังกล่าวให้สำนักงาน ป.ป.ส. ทราบด้วย หากแต่กระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรวบรวมข้อมูลเป้าหมายบุคคลและเป้าหมายพื้นที่และในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอย่างชัดเจนและเหมาะสมแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ ในการรวบรวมข้อมูลบุคคลเป้าหมายเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องต่างก็ดำเนินการไปตามที่ตนเองเห็นสมควร และต้องจัดทำอย่างเร่งรีบด้วย เนื่องจาก องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงมีระยะเวลาเพียง ๔ วันเท่านั้น ในการดำเนินการรวบรวมเป้าหมายบุคคลและเป้าหมายพื้นที่ อีกทั้งในขั้นของการจัดทำและเสนอบัญชีดังกล่าวเป็นช่วงเวลาเริ่มต้นของกรอบระยะเวลาสามเดือนของการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดแล้ว โดยนัยเช่นนี้ องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องดำเนินการรวบรวมข้อมูลเป้าหมายบุคคลและเป้าหมายพื้นที่อย่างเร่งด่วน ตามวิธีการที่ตนเห็นว่าเหมาะสมและสะดวกรวดเร็ว เพื่อที่จะได้ส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยได้ทันตามกำหนดเวลา กรณีจึงเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

⁴¹¹ หนังสือด่วนที่สุด ที่ ศตส.มท ๐๒๑๑.๑/๖๒๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจการดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ของ ศตส.จ./

⁴¹² หนังสือด่วนที่สุด ที่ ศตส.มท ๐๒๑๑.๑/๖๓๔๓ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง การดำเนินการตามข้อสั่งการของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี



ด้วยเหตุนี้ องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องในบางจังหวัดจึงใช้วิธีการทำประชาคมหมู่บ้าน โดยให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนแจ้งรายชื่อผู้ที่ตนคิดว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทั้งผู้ค้าและผู้เสพโดยวิธีหย่อนรายชื่อลงในกล่องที่เตรียมไว้ องค์กรของรัฐก็จะนำรายชื่อที่ได้รับแจ้งทั้งหมดนั้นมาแจกแจงความถี่ของผู้มีรายชื่อน้อยเพียงใด อีกทั้งอาศัยข้อมูลอีกส่วนหนึ่งจากกำนันผู้ใหญ่บ้านมาพิจารณาประกอบกัน ก่อนที่จะจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเสนอไปยังกระทรวงมหาดไทยต่อไป การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในลักษณะดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งความคลาดเคลื่อนหรือความผิดพลาดของข้อมูล อันอาจทำให้ประชากรพลเรือนผู้บริสุทธิ์และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดมีชื่อถูกระบุไว้ในบัญชีดังกล่าวด้วย หรืออาจเกิดการใส่ร้ายป้ายสีกันระหว่างผู้ที่มีความขัดแย้งกัน หรือเป็นคู่แข่งทางธุรกิจการค้าในท้องถิ่น หรือเป็นการกลั่นแกล้งทางการเมือง ดังที่เกิดขึ้นในเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่อง อันเป็นที่มาของคำเรียกบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดว่า “บัญชีดำ” ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางท้องที่ได้เปิดเผยรายชื่อในบัญชีดำซึ่งควรเก็บเป็นความลับ โดยนำไปแจ้งให้เจ้าตัวผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีดำทราบ พร้อมแนะนำ ชมขูให้ไปรายงานตัว โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางท้องที่ถึงกับขู่ว่า หากไม่ไปรายงานตัวจะไม่รับรองความปลอดภัยในชีวิต ทำให้ชาวบ้านจำนวนมากที่เป็นผู้บริสุทธิ์ต้องตกอยู่ในสภาวะลำบาก เพราะหากไม่ไปรายงานตัวก็ถือว่าไม่ได้ให้ความร่วมมือกับทางราชการ แต่ถ้าไปรายงานตัวกลับเป็นการยอมรับความผิดทั้ง ๆ ที่ตนเองมิได้กระทำ นอกจากนี้ การจัดทำบัญชีดำที่ไม่มีมาตรการตรวจสอบข้อมูลที่ดีพอ ยังมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างรุนแรง เช่น ทำให้เกิดความเดือดร้อน อับอายขายหน้า เสื่อมเสียชื่อเสียง เสื่อมเกียรติของคนในครอบครัว ไม่สามารถเข้าสมาคมกับชุมชนได้ตามปกติ ในบางพื้นที่ประธาน อบต. และผู้ใหญ่บ้าน (ที่เป็นชาวเขา) ในหลายพื้นที่ที่ถูกปลดจากตำแหน่งเพราะมีชื่อในบัญชีดำ โดยไม่มีโอกาสพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน หรือเพราะถูกอ้างว่าไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ

โดยนัยดังกล่าว บัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือบัญชีดำจึงเป็นเครื่องมือประการแรกขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็น “ฐาน” ของการปฏิบัติการต่างๆ ต่อไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างเคร่งครัดตามเงื่อนไขและตามกรอบระยะเวลาตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด ดังจะเห็นได้ในเรื่องร้องเรียนจำนวนไม่น้อยที่ผู้เสียหายซึ่งชื่อของตนถูกระบุไว้ในบัญชีดังกล่าวในฐานะบุคคลเป้าหมาย เมื่อไปรายงานตัวตามคำสั่งขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี ผู้เสียหายก็มักจะถูกสอบสวนหรือถูกข่มขู่ทรมานหลังจากกลับจากการไปรายงานตัวแล้ว ทั้งนี้ จากการตรวจสอบร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่ามีข้อมูลผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดจำนวน ๒๖๒,๙๑๙ คน ข้อมูลผู้ค้ายาเสพติดจำนวน ๔๖,๑๗๗ คน และข้อมูลเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวน ๙๒๖ คน (บัญชีดำ)

นอกจากการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย (และครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย) ซึ่งเป็นประชากรพลเรือนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศจะเกิดขึ้นภายใต้ “บริบทเฉพาะร่วมกัน” เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวข้างต้นแล้ว หากพิจารณาลงไปในเรื่องรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนและคดีความผิดอาญาที่มีการร้องเรียนต่อพนักงานสอบสวนทั้งหลายนั้นแล้ว ยังจะเห็นได้ถึงลักษณะหรือข้อเท็จจริงร่วมกันหรือคล้ายคลึงกันของการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายอย่างกว้างขวางในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศได้อีกด้วย

ลักษณะหรือข้อเท็จจริงร่วมกันหรือคล้ายคลึงกันของการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นดังกล่าวแบ่งออกได้สี่ประการสำคัญ ได้แก่ ช่วงระยะเวลาที่เกิดความเสียหาย ลักษณะของการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย บุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการ ผลลัพธ์ของการดำเนินการ และการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ

• ช่วงระยะเวลาที่เกิดความเสียหาย

ความเดือดร้อนเสียหายหรือผลกระทบต่อประชาชนพลเรือนที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมพื้นที่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยตามเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษาและคดีความผิดทางอาญาดังกล่าวข้างต้น อันทำให้มีผู้เสียชีวิตรวมทั้งสิ้น ๒,๘๗๓ คน ล้วนเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๖ อันเป็นช่วงระยะเวลาการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

คดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมี “จำนวนมากผิดปกติ” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเดียวกันของช่วงก่อน (ปี ๒๕๔๔-๒๕๔๕) และหลังปี ๒๕๔๖ (ปี ๒๕๔๗-๒๕๔๘) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๖ มีจำนวนคดีเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ ๘๗.๘๙ ต่อเดือน⁴¹³ หากแต่ภายหลังจากช่วงระยะเวลาการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด การกระทำความผิดอาญาและคดีฆาตกรรม ตลอดจนจำนวนผู้เสียชีวิตมีจำนวนลดลงอย่างเห็นได้ชัด

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นและจำนวนผู้เสียชีวิตจำนวนมากอย่างผิดปกติในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นใน “ช่วงระยะเวลาเดียวกัน” อันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด ตลอดจนการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล

(๒) ลักษณะหรือข้อเท็จจริงร่วมกันหรือคล้ายคลึงกันของการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้น

การสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นประชากรพลเรือนในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๖ เป็นผลมาจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด การดำเนินการที่ก่อให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินแก่ประชากรพลเรือนดังกล่าว แม้จะต่างพื้นที่ ต่างวาระ และต่างลักษณะของความเสียหาย หากแต่ต่างก็มีลักษณะของการดำเนินการที่คล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจกำหนด “ลักษณะร่วมกัน” ของการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ห้าประการย่อย ได้แก่ (๑) เป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด (๒) เป็นการดำเนินการโดยใช้กำลังประทุษร้ายและ/หรืออาวุธต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหาย (๓) เป็นการดำเนินการที่กระทำเป็นกระบวนการเป็นระบบ และเป็นขั้นตอน (๔) เป็นการดำเนินการที่อาศัยอำนาจรัฐและนโยบายของรัฐบาลเป็นพื้นฐาน และ (๕) เป็นการดำเนินการที่ล้วนมุ่งหมายแต่เพียงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยรวมของการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแต่เพียงอย่างเดียว

(๑) เป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของการสูญเสียและความเสียหายที่เกิดขึ้นตามเรื่องราวร้องเรียนที่เสนอมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และที่ผ่านการพิจารณาตรวจสอบของคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคดีฆาตกรรมทั้งหลายที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๖ อันเป็นกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นลักษณะร่วมกันหรือคล้ายคลึงกันของการดำเนินการ อันเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียหรือความเสียหายในประการที่หนึ่ง คือ เป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลาย อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การกระทำอันก่อให้เกิดการสูญเสียหรือความเสียหายแก่ประชากรพลเรือนมีทั้งกรณีที่เป็น (๑.๑) การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด และ (๑.๒) การกระทำที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

(๑.๑) การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

เรื่องราวร้องเรียนหลายเรื่องแสดงให้เห็นว่าการสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่ประชากรพลเรือนทั้งต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เกิดจากการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปราม

⁴¹³ คณิต ณ นคร, *เพิ่งอ้าง*, หน้า ๒๓.

ยาเสพติด นอกจากนี้ เรื่องร้องเรียนบางเรื่องยังได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอาญาต่อศาล และศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว โดยพิพากษาให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดเป็นเหตุให้ประชากรพลเรือนซึ่งเป็นผู้สุจริตได้รับความเสียหาย

ตัวอย่างของเรื่องร้องเรียนที่แสดงว่าการสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชากรพลเรือนเกิดขึ้นจากการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

• เรื่องร้องเรียนกรณีการเสียชีวิตของนาย ก. (จังหวัดกาฬสินธุ์)

ข้อเท็จจริงโดยย่อ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เวลาประมาณ ๐๘.๓๐ น. พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรจังหาร ได้รับแจ้งจากราษฎรบ้านบึงโดน หมู่ ๔ อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ว่าพบศพชายไทยไม่ทราบชื่อ ผูกคอตายอยู่ในกระท่อมนาด้านทิศตะวันตกบ้านบึงโดน โดยใช้เชือกไนลอนสีเขียวผูกติดกับซื่อกกระท่อมนา ต่อมา ทราบชื่อนาย ก. (หลานชายของผู้ร้อง) โดยญาติของผู้ตายติดใจในสาเหตุการเสียชีวิตของผู้ตาย เนื่องจากก่อนเสียชีวิต ผู้ตายถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกาฬสินธุ์กักขังไว้ตามหมายขังของศาล ต่อมา ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว แต่ไม่ได้เดินทางกลับบ้าน และได้มาเสียชีวิตในที่เกิดเหตุหลังจากได้รับการปล่อยตัว

คดีนี้ ศาลอาญามีคำพิพากษา⁴¹⁴ ให้ดาบตำรวจ อ. จำเลยที่หนึ่ง ดาบตำรวจ ส. จำเลยที่ ๒ ดาบตำรวจ พ. จำเลยที่ ๓ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๙๙ มาตรา ๒๘๙ (๔) ประกอบมาตรา ๘๓ ให้ลงโทษประหารชีวิต พันตำรวจเอก ม. จำเลยที่ ๕ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๐ วรรคแรก ให้จำคุกมีกำหนด ๗ ปี พันตำรวจโท ส. จำเลยที่ ๖ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๙ (๔) ประกอบมาตรา ๘๖ ให้จำคุกตลอดชีวิต และยกฟ้องพันตำรวจโท ก. จำเลยที่ ๔

• เรื่องร้องเรียนกรณีการเสียชีวิตของ เด็กชาย พ. และการหายตัวไปโดยไม่ทราบสาเหตุและไร้ร่องรอยของ นางสาว พ. มารดาของ เด็กชาย พ. (กรุงเทพมหานคร)

ข้อเท็จจริงโดยย่อ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ หน้าโรงพยาบาลนอร์ปารีส ตลาดสะพานขาว แขวงสีแยกมหานาค เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวน สถานีตำรวจนครบาลบางชันสามนาย ได้แก่ ดาบตำรวจ พ. จำลิตรี ก. และ สิบตำรวจเอก อ. ร่วมกันใช้อาวุธปืนยิงโดยมีเจตนาฆ่านางสาว พ. ภรรยาของนาย ส. และ เด็กชาย พ. จำนวนหลายนัด ขณะที่นางสาว พ. กำลังขับรถยนต์ ซึ่งมีเด็กชาย พ. นั่งโดยสาร อยู่เบาะหลัง กระสุนปืนทะลุตัวถังรถยนต์ถูกร่างกายเด็กชาย พ. สองนัด บริเวณหลังและอกด้านขวา ได้รับอันตรายสาหัสและถึงแก่ความตายในเวลาต่อมา ส่วนนางสาว พ. เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสามนายได้ลงมือกระทำความผิดไปโดยตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล จึงไม่ถึงแก่ความตาย

คดีนี้ ศาลอาญามีคำพิพากษา ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวน สถานีตำรวจนครบาลบางชัน จำเลยที่ ๑ - ๓ เป็นการกระทำประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๑ ให้จำคุกจำเลยที่ ๑ - ๓ คนละ ๒ ปี และปรับคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อพิเคราะห์พฤติการณ์แห่งคดีแล้ว เห็นว่าการกระทำของพวกจำเลยเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ และไม่เคยปรากฏว่าจำเลยทั้งสามต้องโทษมาก่อน โทษจำคุกจึงให้รอลงอาญาคนละ ๒ ปี

⁴¹⁴ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๖๐๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕

- **เรื่องร้องเรียนกรณีการเสียชีวิตและการถูกยึดทรัพย์ของนาย น. และนาง ก. (จังหวัดนครราชสีมา)**

ข้อเท็จจริงโดยย่อ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอครบุรี ประมาณ ๑๐ นาย ได้นำหมายค้นของศาลจังหวัดนครราชสีมาเข้าตรวจค้นบ้าน ตำบลบ้านใหม่ อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา โดยกล่าวหาว่า นาย น. อายุ ๓๐ ปี และนาง ก. อายุ ๒๖ ปี ร่ำรวยผิดปกติด้านเกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่ผลการตรวจค้นไม่พบยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมายแต่อย่างใด

นาย น. และนาง ก. มีบุตรด้วยกัน ๒ คน เดิมทั้งสองคนประกอบอาชีพรับจ้างทำงานก่อสร้าง ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ นาย น. ได้ถูกรางวัลที่ ๑ จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล งวดประจำวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๔ หมายเลข ๐๙๑๙๘๒ จำนวนสองฉบับ เป็นเงินจำนวน ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท (หกล้านบาทถ้วน) นาย น. และนาง ก. ได้นำเงินรางวัลดังกล่าวมาปลูกสร้างบ้าน พร้อมทั้งเปิดเป็นร้านขายของชำในหมู่บ้าน และนำเงินไปซื้อรถยนต์กระบะยี่ห้อฮิอนิสัน รุ่นบิกเอ็ม เป็นรถยนต์มือสอง เพื่อใช้บรรทุกสินค้ามาจำหน่ายในร้านค้า ซึ่งต่อมาได้ขายรถยนต์คันดังกล่าวไปและเข้าซื้อรถยนต์คันใหม่ คือ รถยนต์กระบะยี่ห้อฮิอนิสัน รุ่นพรอนเทียร์ และรถยนต์บรรทุก ๖ ล้อ ยี่ห้อฮิโน ซึ่งต้องชำระค่าเช่าซื้อเป็นเวลา ๔ ปี

นาย น. และนาง ก. ทราบว่าตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทั้งสองจึงได้แสดงหลักฐานการโอนเงินผ่านธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาราชดำเนิน จำนวนเงิน ๕,๖๖๘,๙๐๐ บาท ซึ่งเป็นเงินรางวัลที่ ๑ หลังจากหักภาษีและบริจาคให้มูลนิธิการกุศลแห่งหนึ่งแล้ว ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอครบุรี เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ของตน และเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ นาย น. ได้เดินทางไปสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อขอหนังสือรับรองลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ และในวันรุ่งขึ้น ได้นำหนังสือดังกล่าวไปยื่นต่อดาบตำรวจ ส. เจ้าหน้าที่ตำรวจที่รู้จักกัน ซึ่งรับปากว่าจะนำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาทราบต่อไป

ต่อมา ในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ เวลาประมาณ ๐๔.๐๐ น. นาย น. และนาง ก. ได้เดินทางด้วยรถยนต์กระบะยี่ห้อฮิอนิสัน รุ่นพรอนเทียร์ พร้อมเพื่อนบ้านอีกหนึ่งคน คือ นาง ป. เพื่อไปซื้อของมาขายในร้านขายของชำของตนจากตลาดสดในอำเภอครบุรี ในระหว่างทางได้มีคนร้ายจำนวน ๓ คน เรียกให้นาย น. และนาง ก. พร้อมเพื่อนบ้านลงจากรถยนต์กระบะ และให้นั่งลงข้างรถยนต์ดังกล่าว แล้วคนร้ายได้ใช้อาวุธปืนจ่อยิงอย่างอุกอาจ นาง ก. ถูกยิง ๔ นัด นาย น. ถูกยิง ๓ นัด หลังจากนั้นคนร้ายได้ใช้เท้าถีบเพื่อนบ้านข้างต้นและตะโกนไล่ให้หนีไป สร้างความหวาดกลัวให้แก่เพื่อนบ้านนั้นเป็นอย่างยิ่ง คนร้ายดังกล่าวได้ปลดเอาทรัพย์สินของผู้ตายทั้งสอง ได้แก่ สร้อยคอทองคำจำนวน ๒ เส้น น้ำหนักรวม ๓ บาท กระเป๋าตังค์พร้อมเงินที่เตรียมไปซื้อของ และเอกสารในกระเป๋าของผู้ตายทั้งสองไป

เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอครบุรีมาถึงที่เกิดเหตุเวลาประมาณ ๐๕.๐๐ น. ขณะที่ตรวจสอบสภาพที่เกิดเหตุนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจพบยาบ้าจำนวน ๑๗ เม็ด ที่บริเวณหลังเบาะที่นั่งด้านหลังคนขับ โดยขณะตรวจค้นดังกล่าวญาติผู้ตายมิได้อยู่ร่วมในการตรวจค้นดังกล่าวด้วย ครั้นต่อมาเวลาประมาณ ๐๙.๐๐ น. เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอครบุรี ได้นำหมายค้นฉบับเดิมที่เข้าตรวจค้นเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ มาแสดงเพื่อเข้าตรวจค้นที่บ้านของผู้ตายทั้งสอง แล้วยึดโทรศัพท์มือถือจำนวนสองเครื่อง รถยนต์บรรทุก ๖ ล้อ ยี่ห้อฮิโน และสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาโชคชัย ที่มีเงินฝากจำนวน ๑,๘๑๖,๒๙๑.๑๐ บาท ไป โดยอ้างว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดและญาติของผู้ตายได้ลงลายมือชื่อในบันทึกการตรวจค้นเท่านั้น

- **เรื่องร้องเรียนกรณีการเสียชีวิตของนาย ล. จังหวัดเชียงใหม่**

ข้อเท็จจริงโดยย่อ นาย ล. เป็นผู้ร่วมก่อตั้งหมู่บ้านปางเกี๊ยะ จึงได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรแม่แจ่ม จำนวนกว่า ๑๐ นาย ได้นำหมายค้นของศาลจังหวัดเชียงใหม่เข้าตรวจค้นบ้านของนาย ล. ในขณะที่นาย ล. ไม่อยู่บ้าน ผลการตรวจค้นไม่พบสิ่งผิดกฎหมายแต่อย่างใด ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ดาบตำรวจ ง.





ตั้งทราบชื่อและนามสกุลจริง) เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำอยู่ที่ตู่ยามบ้านปางอู้ง ซึ่งอยู่ห่างจากบ้านของนาย ล. ประมาณ ๕ กิโลเมตร ได้เข้ามาที่บ้านนาย ล. และถามนาย ล. ว่าวันนี้จะไปไหน นาย ล. จึงได้ตอบว่าจะออกไปช่วยชาวบ้านสร้างศาลาส่วนรวม เนื่องจากหมู่บ้านได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรการกุศลนานาชาติ ต่อมา เวลาประมาณ ๑๒.๓๐ น. ขณะที่ชาวบ้านกำลังช่วยกันปลูกสร้างศาลาที่พักริมทางอยู่นั้น นาย ล. ซึ่งมาดูการปลูกสร้างศาลา ได้นอนหลับอยู่บนที่นั่งของศาลา ได้มีกลุ่มคนร้ายใช้รถยนต์กระบะปิคอัพ ชนิดแคป สิบรอนซ์เทา ซึ่งวิ่งมาจากทางด้านอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน มุ่งหน้าไปทางอำเภอแม่แจ่ม มาจอดกลางถนน เลี้ยวจุดที่นาย ล. นอนอยู่เล็กน้อย เมื่อรถหยุดแล้ว ได้ถอยมายังจุดที่ชาวบ้านหลายคนยืนอยู่ ชายสองคนในจำนวนสี่คนที่นั่งอยู่ที่กระบะท้ายรถด้านซ้าย ยื่นขึ้นแล้วใช้อาวุธปืนยาวยิงใส่ นาย ล. ซึ่งนอนหลับอยู่ หลายนัด (ผลการชันสูตร นาย ล. ถูกยิงที่บริเวณริมฝีปากบนซ้าย รวมน้ำลายทะลุหลัง หน้าอกขวา และหน้าท้อง เสียเลือดมาก เป็นเหตุให้เสียชีวิต) แล้วรถคันดังกล่าวก็แล่นออกไปโดยมุ่งหน้าไปทางอำเภอแม่แจ่ม ชาวบ้านต่างมองตามไป พบว่าในรถยนต์มีชายอีกสามคนนั่งอยู่ โดยคนหนึ่งเป็นคนขับ และอีกสองคนนั่งอยู่ที่แคปด้านหลังคนขับ เมื่อหายจากอาการตกใจจึงพร้อมด้วยชาวบ้านที่มาช่วยกันปลูกสร้างศาลา ไปดูนาย ล. พบว่าได้เสียชีวิตแล้ว โดยชาวบ้านที่เล่าเหตุการณ์แจ้งให้ทราบว่าคนร้ายที่นั่งมาบนกระบะท้ายรถ ทุกคนสวมหมวกไหมพรมสีดำ โดยมีวนชายหมวกและสวมบนศีรษะเสมอตา มิได้คลุมใบหน้าแต่อย่างใด ชาวบ้านที่อยู่ในเหตุการณ์เป็นจำนวนมากพูดเป็นทำนองเดียวกันว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ นาย ต. บุตรชายของนาย ล. ซึ่งเป็นผู้กล่าวหาไม่ทราบว่ามีใครเป็นคนร้าย และไม่สงสัยผู้ใด แต่ได้ทราบข่าวหลังเกิดเหตุว่า มีผู้พบเห็นรถยนต์ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับที่คนร้ายใช้ เคยไปจอดอยู่ที่ตู่ยามปางอู้ง จึงสงสัยว่าจะเป็นรถคันเดียวกัน ส่วนสาเหตุของการเกิดเหตุ ผู้ตายไม่เคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ใดมาก่อน ผู้ตายเป็นคนดีและเป็นที่รักของชาวบ้าน จนได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านถึงสองสมัย เมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ทางราชการโดยทางอำเภอแม่แจ่มได้ประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องกักยาเสพติดเข้ารายงานตัวต่อทางอำเภอ ผู้ตายก็ได้นำชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกักยาเสพติดทั้งในฐานะผู้เสพและผู้ค้ารายย่อยเข้ารายงานตัวต่อทางอำเภอด้วย และจากสาเหตุนี้อาจทำให้ชาวบ้านเข้าใจผิดว่าผู้ตายเป็นผู้แจ้งรายชื่อให้กับทางอำเภอจึงไม่พอใจก็เป็นได้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า จากสถานีตำรวจมาถึงที่เกิดเหตุมีระยะทางประมาณ ๘๐ กิโลเมตร โดยปกติเมื่อเกิดเหตุ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้เวลาเดินทางมาถึงที่เกิดเหตุเป็นเวลานานประมาณครึ่งวัน ต่อมา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อำเภอแม่แจ่มได้มารวบรวมงานศพของนาย ล. และแจ้งประกาศให้มีการรับสมัครผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ทันที จากการสืบสวน ทราบว่าผู้ตายมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดซึ่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่แจ่ม กำลังดำเนินการสืบสวนพฤติกรรมอยู่ ผลการสืบสวนสอบสวนขณะตรวจที่เกิดเหตุ สาเหตุเบื้องต้นสันนิษฐานว่าถูกผู้ค้ายาเสพติดซึ่งขัดแย้งและโกรธเคือง ใช้หรือว่าจ้าง หรือใช้อาวุธปืนยิงถึงแก่ความ

(๑.๒) การกระทำที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาล

ในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

เรื่องร้องเรียนบางเรื่อง แม้ไม่อาจกำหนดได้โดยชัดแจ้งว่าเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็อาจปฏิเสธว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในช่วงระยะเวลาการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ดังจะเห็นได้ในเรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่ประชากรพลเรือนที่เสียชีวิตหรือถูกฆาตกรรมจำนวนไม่น้อยเป็นผู้มีรายชื่อนในบัญชีดำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสูญเสียชีวิตหรือการฆาตกรรมที่เกิดขึ้นกับประชากรพลเรือนมักจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่บุคคลนั้นไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตัวอย่างเช่น

• เรื่องร้องเรียนการเสียชีวิตของนาย ม. พร้อมกับพวกรวม ๔ คน จังหวัดร้อยเอ็ด

ข้อเท็จจริงโดยย่อ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๑๘.๐๐ น. พนักงานสอบสวนได้รับแจ้งจากพนักงานวิฑูรย์ว่ามีเหตุยิงกันตาย จึงได้ออกไปตรวจที่เกิดเหตุ พบว่าเป็นบ้านคอนกรีตชั้นเดียว มีรั้วคอนกรีตสูงล้อมรอบบริเวณบ้าน บริเวณห้องโถงพบศพชายต่างด้าวจำนวน ๔ คน นอนเสียชีวิตอยู่ใกล้กัน สภาพศพถูกยิงที่ศีรษะ ที่บ้านพักของนาย ม. ตำบลมะฮี อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด มีคนร้ายเป็นชายไม่ทราบว่าเป็นผู้ใดจำนวน ๔ คน นอนเสียชีวิตอยู่ใกล้กัน สภาพศพถูกยิงที่ศีรษะ



และลำตัวด้วยปืนไม่ทราบขนาด มีเลือดและหัวกระสุนตกอยู่ที่พื้น ได้ทำการถ่ายภาพ ตรวจสอบที่เกิดเหตุ แผนที่สังเขป เก็บหัวกระสุนปืน แล้วได้ร่วมกับนายแพทย์ประจำโรงพยาบาลราชบุรีชันสูตรพลิกศพผู้ตาย แล้วมอบให้ญาติรับไป จากการสอบสวนเบื้องต้นทราบว่าหนึ่งในผู้ตาย คือ นาย ม. เจ้าของบ้าน เป็นชาวบังคลาเทศซึ่งมีภริยาเป็นคนไทย มีคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดสุรินทร์ฐานมียาเสพติดให้โทษ (ยาบ้า) ไว้ในความครอบครองเพื่อจำหน่าย ภริยาก็ก่เกี่ยวข้องกัยาเสพติดเช่นกัน สาเหตุเบื้องต้นสันนิษฐานว่าการเกี่ยวข้องกัยาเสพติดอาจเป็นสาเหตุนำไปสู่การเสียชีวิต

• เรื่องร้องเรียนการเสียชีวิตของนาย อ. จังหวัดลำปาง

ข้อเท็จจริงโดยย่อ นาย อ. เป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสบป่าด (อบต. สบป่าด) อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง มีหน้าที่บริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความขัดแย้งกับทางอำเภอ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะขอประมาณในจำนวนที่สูงกว่าที่ทางอำเภอควรจะได้รับตามระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่นาย อ. ไม่ยอมให้ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นยอมอนุมัติให้ นาย อ. เคยถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกไปตักเตือนให้ลาออกหลายครั้ง

ในวันเกิดเหตุ เวลาประมาณ ๑๖.๐๐ น. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอำเภอแม่เมาะ คือ นาย ป. ได้เรียกให้นาย อ. มาพบที่ที่อำเภอแม่เมาะเพื่อหารือ เนื่องจากตนทราบว่านาย อ. มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกัยาเสพติด และหน่วยงานมีนโยบายว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกัยาเสพติด ให้ดำเนินการให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จะดำเนินการอย่างไรตามแต่วิธีการของแต่ละหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พูดคุยกันเป็นเวลาประมาณ ๓๐ นาที นาย อ. ปฏิเสธว่าไม่เคยค้าแต่เคยเสพ จึงไม่ขอลาออก และแจ้งว่าตนเองถูกกลั่นแกล้งเนื่องจากเป็นนักการเมือง หลังจากนั้นก็มีโทรศัพท์เข้ามาที่โทรศัพท์มือถือของนาย อ. ต่อมา นาย อ. จึงขับรถออกไปหลังจากได้รับโทรศัพท์ดังกล่าว เมื่อออกมาถึงถนนห่างจากหน้าว่าการอำเภอไม่ถึง ๑ กิโลเมตร นาย อ. ก็ถูกคนร้ายยิงเสียชีวิต ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เข้าใจว่าเป็นคดีอุบัติเหตุธรรมดา แต่ต่อมาภายหลังทราบว่าถูกยิงเสียชีวิต และเมื่อตรวจค้นรถยนต์ของผู้ตายพบยาเสพติดจำนวนหนึ่ง จึงคาดว่า การถูกยิงครั้งนี้จะมีสาเหตุมาจากการที่ผู้ตายเข้าไปเกี่ยวข้องกัยาเสพติด อย่างไรก็ตาม ภรรยาของผู้ตายสงสัยว่า การเสียชีวิตของสามีน่าจะมีสาเหตุมาจากนโยบายปราบปรามยาเสพติด และสามีเลิกลงเกี่ยวกับยาเสพติดมานานแล้ว ซึ่งเดิมเคยเป็นเพียงผู้เสพเท่านั้น ต่อมา ญาติได้เดินทางไปดูศพ จึงพบว่านาย อ. ถูกยิงเสียชีวิต และพยานหลักฐานสำคัญ คือ โทรศัพท์มือถือของผู้ตายได้หายไปและพยานในที่เกิดเหตุอ้างว่าไม่เห็นคนร้าย

(๒) เป็นการดำเนินการโดยใช้กำลังประทุษร้ายและ/หรืออาวุธต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งเป็นประชากรพลเรือน

ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ก่อให้เกิดการสูญเสียหรือความเสียหายแก่ประชากรพลเรือนในวงกว้างแสดงถึงลักษณะของการดำเนินการซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันอย่างมาก กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยการประทุษร้ายโดยใช้กำลัง หรือใช้อาวุธ และการกระทำต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชากรพลเรือน อันเป็นการกระทำที่ใช้ความรุนแรงต่อประชากรพลเรือน

(๒.๑) การกระทำโดยการประทุษร้ายโดยใช้กำลังหรือใช้อาวุธ

เมื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนทุกเรื่อง จะเห็นได้ว่าข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องมีลักษณะร่วมกันหรือคล้ายคลึงกันอย่างมากเกี่ยวกับวิธีดำเนินการ ได้แก่ การใช้กำลังประทุษร้ายหรือใช้อาวุธในการดำเนินการทั้งต่อผู้เสียหายและต่อญาติของผู้เสียหาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังจะเห็นได้ว่า ตามเรื่องร้องเรียนแทบทุกเรื่อง มีบุคคลกลุ่มหนึ่งหรือหลายคนกระทำการร่วมกัน โดยใช้กำลังประทุษร้ายและใช้อาวุธในการกระทำการ อันนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิตและการสูญเสียทรัพย์สิน อันเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนพลเรือน



กลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดการสูญเสียหรือความเสียหายจะกระทำการร่วมกันโดย “ใช้ความรุนแรง” เป็นหลัก ไม่ว่าจะโดย “ใช้กำลังประทุษร้าย” ผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหาย และโดย “ใช้อาวุธ” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาวุธปืนในการดำเนินการ โดยแบ่งหน้าที่กันทำโดยชัดเจน บางคนในกลุ่มบุคคลนั้นรับหน้าที่ขบถยนต์เพื่อส่งบุคคลอื่นในกลุ่มเดียวกันมาพบผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหาย และเพื่อรับกลุ่มบุคคลนั้นกลับหรือหนีออกไปภายหลังการดำเนินการกับผู้เสียหายตามเป้าหมายแล้ว บางคนรับหน้าที่เฝ้าระวังพื้นที่หรือสังเกตการณ์ บางคนเป็นผู้ทำการประทุษร้ายร่างกายผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายโดยใช้กำลัง และใช้อาวุธปืนที่ติดตัวมาสังหารผู้เสียหาย ตลอดจนใช้กำลังหรือใช้อาวุธข่มขู่ญาติของผู้เสียหาย ตลอดจนบุคคลทั่วไปให้เกิดความหวาดกลัวในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตน จนส่งผลให้ญาติของผู้เสียหายไม่สามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ ณ ภูมิลำเนาปกติของตนได้ และจำต้องย้ายถิ่นฐานไปตั้งรกรากที่อื่น เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเองและครอบครัว

(๒.๒) การกระทำต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชากรพลเรือน

การประทุษร้ายโดยใช้กำลังและใช้อาวุธปืนของกลุ่มบุคคลผู้ก่อให้เกิดการสูญเสียในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งเป็นประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมจังหวัดต่างๆ ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย และเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระหว่างระยะเวลาสามเดือนของการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาล การดำเนินการเหล่านี้จึงเป็นการดำเนินการที่มีประชากรพลเรือนเป็นเป้าหมาย กล่าวคือ การใช้กำลังประทุษร้ายและใช้อาวุธปืนในการดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิตและร่างกายของประชากรพลเรือนเป็นจำนวนหลายพันคน และการยึดทรัพย์สินของประชากรพลเรือนเป็นจำนวนมาก โดยมีการฆาตกรรมและการยึดทรัพย์สินของประชากรพลเรือนซ้ำแล้วซ้ำเล่า เป็นการกระทำที่ “มีเป้าหมายล่วงหน้า” โดยชัดเจน กล่าวคือ การกระทำให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหายเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำต่อผู้เสียหาย กลุ่มบุคคลผู้กระทำการประทุษร้าย กระทำการโดย “มุ่งประสงค์ต่อชีวิต” ของผู้เสียหายเป็นหลัก กล่าวคือ การกระทำให้ผู้เสียหายถึงแก่ความตายหรือการฆาตกรรมผู้เสียหาย หรือการอุ้มหายหรือการทำให้ผู้เสียหายสูญหายไป ดังจะเห็นได้จากเรื่องร้องเรียนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้เสียหายในเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องถูกกระทำถึงแก่ความตาย อันส่งผลให้จำนวนคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา ๓ เดือนของการปฏิบัติการของรัฐและองค์กรของรัฐเพื่อเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามกับยาเสพติด มีจำนวนสูงผิดปกติ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาเดียวกันของปีก่อนและหลังการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับญาติของผู้เสียหาย ผู้กระทำการประทุษร้ายมักจะกระทำการต่อร่างกายของบุคคลในครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย หากแต่ “ไม่ประสงค์ต่อชีวิต” เช่น การจับมัดมือไขว้หลัง การใช้ผ้ามัดปิดปาก การทำร้ายร่างกาย การข่มขู่หรือขู่ไล่ให้หนีไปจากสถานที่เกิดเหตุ

นอกจากนี้ ดังที่ปรากฏในเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่อง การประทุษร้ายโดยใช้กำลังหรือใช้อาวุธปืนของกลุ่มบุคคลผู้กระทำการ ยังขยายไปถึงการยึดทรัพย์สินต่างๆ ของผู้เสียหาย (และครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย) อีกด้วย อีกทั้งในเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่อง การดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง หากแต่มิได้เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยมาตรการปราบปรามยาเสพติดแต่ประการใด

(๓) เป็นการดำเนินการที่กระทำเป็นกระบวนการ เป็นระบบและดำเนินการเป็นขั้นตอน

การก่อความรุนแรงด้วยการประทุษร้ายโดยใช้กำลังหรือใช้อาวุธปืนในการดำเนินการ อันนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งเป็นประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวางที่เกิดขึ้นตามเรื่องร้องเรียนต่างๆ ดังกล่าว มีลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการดำเนินการที่กระทำเป็นกระบวนการ เป็นระบบ และดำเนินการเป็นขั้นตอน

การกระทำที่เกิดขึ้นตามเรื่องร้องเรียนทั้งหลาย “มิใช่” การกระทำที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ (random) หรือเป็นเอกเทศแยกต่างหากจากกัน (isolated) หรือไม่มีความเกี่ยวข้องกัน (separated) แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม การกระทำต่างๆ ดังกล่าวล้วนเป็นการดำเนินการที่ “มีการกำหนดขึ้น” ตาม “แผนการดำเนินการ” เป็นการกระทำอย่างเป็นกระบวนการหรือเป็นระบบ และเป็นขั้นตอนอย่างเห็นได้ชัด

การกระทำที่เป็นกระบวนการหรือเป็นระบบ กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยมี “แผนการ ดำเนินการโดยรวม” ซึ่งจะกำหนดเงื่อนไขของการกระทำในสามส่วนสำคัญ ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง การกำหนดบุคคลและพื้นที่ที่เป็นเป้าหมายของการกระทำ และจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (บัญชีดำ) ผู้เสียหายแทบทุกกรณีจึงเป็นผู้ที่มีชื่อระบุอยู่ในบัญชีดังกล่าว ส่วนที่สอง วิธีดำเนินการหรือจัดการกับบุคคลที่เป็นเป้าหมาย ซึ่งในแทบทุกกรณีจะดำเนินการโดยกลุ่มบุคคล ใช้ความรุนแรงหรือใช้กำลังประทุษร้าย และใช้อาวุธปืนในการกระทำ การในบางกรณีถึงขนาดใช้อาวุธสงครามในการดำเนินการ และส่วนที่สาม ผลลัพธ์ของการกระทำ ซึ่งทุกกรณีจะเป็นการมุ่งประสงค์ต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการกระทำนั้นเป็นหลัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลที่เป็นเป้าหมายของการกระทำนั้นจะต้องถูกสังหารหรือทำให้ถึงแก่ความตายอย่างแน่นอน หรือถูกอุ้มหาย หรือทำให้สูญหายไปอย่างไร้ร่องรอย

การกระทำที่เป็นขั้นเป็นตอน กล่าวคือ เมื่อกำหนดแผนการดำเนินการโดยรวมแล้ว ต่อจากนั้นจะได้มีการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการและเป้าหมายดังกล่าว โดยมี การกำหนด “หน้าที่และความรับผิดชอบ” ของบุคคลต่างๆ จะต้องกระทำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตน การกระทำตามแผนการดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่เป็นขั้นเป็นตอน หรือเป็นการกระทำตามลำดับขั้นตอนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินการดังกล่าว ให้มากที่สุดและให้เห็นผลอย่างชัดเจนที่สุด ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาของการกระทำ ให้สำเร็จตามที่รัฐบาลกำหนดไว้โดยเคร่งครัดในนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดเป็นสำคัญ

(๔) เป็นการดำเนินการที่อาศัยอำนาจรัฐและนโยบายของรัฐบาลเป็นพื้นฐาน

เพื่อให้การกระทำตามแผนการดำเนินการโดยรวมดังกล่าวข้างต้นดำเนินไปอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นตอนตามลำดับ และสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างแน่นอนและมีประสิทธิภาพ การกระทำต่างๆ ตามแผนการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีพื้นฐานจาก “นโยบายของรัฐ” เป็นสำคัญ ในที่นี้ ย่อมได้แก่ นโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้กำหนดและประกาศเป็นวาระแห่งชาตินั่นเอง โดยนัยดังกล่าว รัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำ ได้กำหนดและประกาศนโยบายของในการปราบปรามยาเสพติด ตลอดจนองค์กรและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐที่มีหน้าที่จะต้องไปดำเนินการตามลำดับขั้น (ตามระบบ “Area Approach” ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรจะต้องดำเนินการร่วมกันแบบ “ปาห่องโก๋”) และแนวทางอย่างกว้างๆ ในการดำเนินการขององค์กรและเจ้าหน้าที่ต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบายโดยเคร่งครัด โดยกำหนดให้ใช้วิธีการรุนแรงและตอบโต้อย่างเข้มข้นต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และกำหนดจุดหมายปลายทางของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดไว้เพียงสองแห่งเท่านั้น คือ “คุก” หรือ “วัด” ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่เป็นเป้าหมาย ทั้งนี้ ในการกำหนดและประกาศนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดดังกล่าว รัฐบาลปล่อยให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายนั้นไปกำหนดวิธีดำเนินการต่างๆ กันเอง เพียงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญเท่านั้น

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดเงื่อนไขของการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าวไว้อย่างเข้มงวดอีกด้วย ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญๆ สามประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง กรอบระยะเวลาสามเดือนที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐจะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายหรือได้ผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายดังกล่าว กล่าวคือ ระหว่างวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ ประการที่สอง เกณฑ์ชี้วัดผลสัมฤทธิ์หรือประสิทธิภาพของการดำเนินการขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐว่าได้ดำเนินการมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ตามข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทย⁴¹⁵ โดยกำหนดให้ต้องลดจำนวน

⁴¹⁵ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว๔๓๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง เปลี่ยนแปลงการกำหนดตัวชี้วัดด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด



ผู้ผลิตและผู้ค้ายาเสพติดให้น้อยลงเป็นอัตราร้อยละตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละช่วงโดยเคร่งครัด อีกทั้งการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินการประจำวันเกี่ยวกับจำนวนผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติด⁴¹⁶ และประการที่สาม บทลงโทษกรณีนี้ต้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถกระทำการให้เป็นไปตามเกณฑ์ชีวิตได้ กล่าวคือ จะถือว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธร หย่อนสมรรถภาพและเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องถูกลงโทษสถานหนักด้วยการพ้นจากตำแหน่งไปด้วยกัน ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

โดยนัยดังกล่าว นโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดนำมาซึ่งผลต่อการกระทำ การของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล อันก่อให้เกิดการสูญเสียแก่ประชากรพลเมืองอย่างกว้างขวางในสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง นโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดย่อมเป็นเสมือน “ฐาน” หรือ “ช่องทาง” ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลสามารถกระทำการต่างๆ ตามแผนการดำเนินการต่อบุคคลผู้เป็นเป้าหมายของการดำเนินการตามแผนการดำเนินการนั้น อันนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของผู้เสียหาย และประการที่สอง การกระทำการโดยใช้นโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดเป็นฐานหรือช่องทาง ทำให้การดำเนินการมี “คุณภาพ” ในองค์กรรวม กล่าวคือ มีความคล่องตัว สะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงผลลัพธ์ของการกระทำการ และในเชิงความรอบคอบในการกระทำการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่มีการทิ้งหลักฐานหรือร่องรอยใดๆ ให้ผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหาย ตลอดจนบุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบไปถึงบุคคลใดๆ ที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินการเช่นนั้นได้แต่อย่างใด

(๕) เป็นการดำเนินการที่ล้นมุ้งหมายแต่เพียงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยรวมของการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดแต่เพียงอย่างเดียว

การกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำให้เกิดการสูญเสียแก่บุคคลเป้าหมายหรือผู้เสียหายซึ่งล้วนแต่เป็นประชากรพลเรือนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการสังหารผู้เสียหายหรือการทำให้ผู้เสียหายถึงแก่ชีวิต การอุ้มหายหรือการทำให้ผู้เสียหายสูญหายไปอย่างไร้ร่องรอย และการยึดทรัพย์สินของผู้เสียหาย โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ ในโอกาสต่างๆ ตามเรื่องร้องเรียนทั้งหลาย “มิใช่” การกระทำที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลก่อขึ้นเพียงเพื่อวัตถุประสงค์หรือเจตนาส่วนตัวในการกระทำ ความผิดอาญาแต่ละกรรมนั้นแต่อย่างใด หรือมิใช่การกระทำให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นเป้าหมายโดยไม่มีความเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด กรณีจึง “แตกต่างโดยสิ้นเชิง” จากการกระทำความผิดอาญาที่ “เป็นเอกเทศ” หรือ “เป็นครั้งคราว” และ “สิ้นสุดลงในตัวเอง” เมื่อได้กระทำความผิดสำเร็จ เช่น กรณีที่ นาย ก. ทำให้ นาย ข. ถึงแก่ความตาย อันเป็นการกระทำความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกรณีที่นายหนึ่งใช้อาวุธปืนยิงนายสองโดยเจตนาเป็นเหตุให้นายสองเสียชีวิต หากแต่การกระทำให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นเป้าหมายทั้งหลาย เป็นเพียง “การกระทำความผิดอาญาพื้นฐาน” แม้ต่างกรรมต่างวาระ หากล้วนแต่เป็นการกระทำที่ “เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน” ภายใต้ “บริบทเฉพาะร่วมกัน” ของการดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล การกระทำความผิดอาญาต่างๆ เหล่านั้นจึง “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด และ “ผลลัพธ์ของการดำเนินการ” (ที่ก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของผู้เสียหาย) ทั้งหมดเหล่านั้นประกอบกันเป็น “ผลงาน” หรือ “ประสิทธิภาพ” ที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะใช้แสดงหรือยกขึ้นกล่าวอ้างว่าได้ปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดตามกรอบระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนด อันเป็น “ความประสงค์ที่แท้จริง” ของการกระทำที่ก่อให้เกิดการสูญเสียต่างๆ แก่ประชากรพลเมืองอย่างกว้างขวาง

บุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการ

เมื่อได้พิจารณาการสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เสียหายทั้งหลายตามเรื่องร้องเรียนต่างๆ และคดีฟ้องร้องการกระทำความผิดอาญาทั้งหลายนั้น จะเห็นได้ว่าบุคคลต่างๆ ที่เป็นเป้าหมายของการดำเนิน

⁴¹⁶ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศตส.มท ๐๒๑๑.๑/ว๒๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจการดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของ ศตส. จ./อ./กิง อ. และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๑.๑/ว๒๘ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง นโยบายและแนวทางการดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

การแพทย์ทุกกรณีจะมีชื่อระบุหรือขึ้นบัญชีไว้ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (บัญชีดำ) ที่องค์กรของรัฐจัดทำขึ้นเพื่อการดังกล่าวเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะทำให้เห็นถึงลักษณะของบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการกระทำการตามแผนการดำเนินการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นห้ากลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ (๑) กลุ่มชาติพันธุ์ (ชาวเขา) (๒) บุคคลที่เคยมีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติด (๓) บุคคลที่มีตำแหน่งในชุมชนหรือเป็นหัวหน้าหรือฐานเสียงทางการเมือง (๔) บุคคลซึ่งฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีแต่มีเงินทุนในการประกอบการ และ (๕) บุคคลที่มีข้อขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโรงเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๑) กลุ่มชาติพันธุ์ (ชาวเขา)

บุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการอันเป็นที่มาของเรื่องร้องเรียนจำนวนมากเกี่ยวกับกรณีการฆาตกรรมถูกอุ้มหายหรือทำให้สูญหายไป หรือการยึดทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในภาคเหนือเป็นส่วนใหญ่ เห็นจะได้แก่ ชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ การกำหนดให้ชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์เผ่าต่างๆ เป็นบุคคลเป้าหมายของการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดน่าจะมีสาเหตุเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คนไทยทั่วไปมักจะมีความนึกคิดและมีความเชื่อโดยทั่วไปว่าชาวเขาส่วนใหญ่แล้วมักจะทำการปลูกฝิ่น ผลิตหรือค้า หรือมีความเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์จึงมักจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าใกล้ชิดหรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง การเลือกชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์เผ่าต่างๆ มากำหนดเป็นบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการ และระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด นอกจากจะเป็นการง่ายและสะดวกแล้ว ยังน่าจะไม่ขัดต่อความนึกคิดหรือความเชื่อของประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ของประเทศ การดำเนินการกับบุคคลที่เป็นเป้าหมายเช่นนี้จึงน่าจะสอดคล้องกับแผนการดำเนินการและนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด และทำให้การดำเนินการปราบปรามยาเสพติดกับชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ย่อมมีน้ำหนักและมีความน่าเชื่อถืออย่างยิ่ง และประการที่สอง ชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์เผ่าต่างๆ โดยทั่วไปมักจะมีการศึกษาน้อยและไม่มีสถานะและกำลังทางสังคมและเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรพลเรือนโดยทั่วไป นอกจากคนกลุ่มนี้มักจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่สังคมภายนอกเข้าถึงยากหรือแนวชายแดนแล้ว คนกลุ่มนี้ยังมักจะไม่ค่อยมีความรู้หรือมีปากมีเสียงในสังคมเท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยแล้ว การดำเนินการกับบุคคลที่เป็นเป้าหมายในกลุ่มนี้จึงน่าจะง่ายและสะดวก ไม่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวหรือต่อต้านจนอาจเป็นที่จับตาหรือวิพากษ์วิจารณ์ของสังคม

(๒) บุคคลที่เคยมีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

บุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการอันเป็นที่มาของเรื่องร้องเรียนจำนวนมากเกี่ยวกับกรณีการฆาตกรรมหรือการยึดทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ อีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ บุคคลที่เคยมีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะเป็นผู้ค้าหรือผู้เสพยาเสพติดประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยทั่วไป บุคคลเหล่านี้มักจะมีหรือเคยมีชื่อหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอยู่ในแฟ้มประวัติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่รวบรวมโดยองค์กรของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใดแม้บุคคลเหล่านี้จะเลิกพฤติกรรมเดิมๆ เกี่ยวกับการขาย การซื้อ หรือการเสพยาเสพติดแล้วก็ตาม ชื่อและข้อมูลของบุคคลเหล่านี้ยังอาจถูกเก็บบันทึกไว้อยู่เช่นเดิมได้ การที่บุคคลที่เคยมีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติดมีชื่อระบุไว้ในบัญชีดำในฐานะเป็นบุคคลเป้าหมายของการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จึงมิใช่เรื่องแปลก และย่อมจะอธิบายได้อย่างง่ายดาย อีกทั้งเมื่อเกิดการสูญหายอย่างใด ๆ แก่บุคคลเหล่านี้ ทั้งการเสียชีวิตหรือการยึดทรัพย์สิน ก็อธิบายได้ไม่เป็นการยากเย็นว่าเป็นการฆาตคตหรือการแก้แค้นกันในระหว่างกลุ่มผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติด ประชาชนทั่วไปหรือสังคมจึงไม่ตั้งข้อสงสัยต่อการสูญเสียชีวิตที่เกิดขึ้นแก่บุคคลในกลุ่มนี้แต่อย่างใด

(๓) บุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ในชุมชนหรือเป็นหัวหน้าหรือฐานเสียงทางการเมือง

นอกจากบุคคลต่างๆ ที่จัดอยู่ในสองกลุ่มดังกล่าวข้างต้นแล้ว บุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการอันเป็นที่มาของเรื่องร้องเรียนจำนวนมากเกี่ยวกับกรณีการฆาตกรรมหรือการยึดทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ อีกกลุ่มหนึ่ง ยังได้แก่ชาวบ้านที่มีตำแหน่งหน้าที่ในชุมชนหรือเป็นหัวหน้าหรือฐานเสียงทางการเมือง



จากเรื่องร้องเรียนจำนวนหนึ่ง พบว่าบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในฝ่ายปกครอง เช่น เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งบุคคลเหล่านี้จำนวนหนึ่งเป็นชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์ด้วย ในขณะเดียวกัน การที่บุคคลเหล่านี้มีชื่อระบุไว้ในบัญชีดำด้วยจึงอาจเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลเหล่านี้ดำรงอยู่ในชุมชน ซึ่งอาจเป็นตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลอื่นต้องการจะได้มาเป็นของตน

(๔) บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีแต่มีเงินทุนในการประกอบการ

บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีชื่อระบุไว้ในบัญชีดำที่รวบรวมและจัดทำขึ้นขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ชาวบ้านหรือประชาชนที่เคยมีฐานะยากจนมาก่อน แต่ต่อมากลายมามีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอสมควร บุคคลในกลุ่มนี้จะถูกระบุชื่อไว้ในบัญชีดำด้วยข้อสงสัยหรือข้อสันนิษฐาน (ขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชีดังกล่าวหรือที่องค์กรของรัฐได้รับมาจากขั้นตอนการจัดทำบัญชีดำ) ไว้ก่อนว่าทรัพย์สินเงินทองที่กองเอยมา บุคคลนั้นได้มาจากการค้ายาเสพติด จึงสังเกตได้ว่าการสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่บุคคลกลุ่มนี้มักจะเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเงินทองเป็นสำคัญ ดังจะเห็นตามเรื่องร้องเรียนจำนวนหนึ่งว่าองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะเข้าตรวจค้นบ้านพักของบุคคลกลุ่มนี้เพื่อค้นหายาเสพติด หรือมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลเหล่านี้ไว้ทั้งหมด หลังจากที่ถูกสังหารหรือถูกทำให้ถึงแก่ความตายแล้ว

(๕) บุคคลที่มีข้อขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่อาสาให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกกลั่นแกล้งใส่ร้าย ปรีกปรีว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหลายรายให้ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกกลั่นแกล้งใส่ร้ายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคดี ทั้งการซ่อม ทำร้ายร่างกาย การสร้างหลักฐานเท็จเพื่อดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การยึดทรัพย์สินของผู้ต้องหาไปแต่ไม่ได้นำไปเป็นของกลางในคดี ฯลฯ ซึ่งในที่สุด ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องคดีที่ประชาชนเหล่านั้นถูกกลั่นแกล้งใส่ร้าย ประมาณ ๓ - ๔ คดี และสามารถนำทรัพย์สินกลับคืนมาให้ประชาชนได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนไม่พอใจ และในที่สุด บุคคลดังกล่าวก็ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ขึ้นบัญชีดำเป็นผู้ค้ายาเสพติด แต่เมื่อตรวจสอบแล้วก็ปรากฏผลการตรวจสอบว่า ผู้คนไม่เคยมีประวัติเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและจากการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินก็ไม่พบสิ่งปกปิดที่จะแสดงให้เห็นว่าบุคคลผู้นั้นเข้าไปข้องเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งกระทำการปราบปรามยาเสพติดให้โทษกับผู้ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่านั้น

ผลลัพธ์ของการดำเนินการ และการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบ

จากการดำเนินการ

ในเรื่องร้องเรียนต่างๆ ที่เป็นกรณีศึกษา บุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการตามแผนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดหรือผู้เสียหายมักจะ “ถูกฆาตกรรม” หรือ “ถูกทำให้ถึงแก่ความตาย” ด้วยอาวุธปืนแทบทุกกรณีของเรื่องร้องเรียน อันเป็นผลให้ “คดีฆาตกรรม” ในช่วงระยะเวลาสามเดือนของการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดมีจำนวนคดีสูงมาก “อย่างผิดปกติ” เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาเดียวกันของสองปีก่อนและหลังและมีจำนวนผู้เสียชีวิตสูงถึง ๒,๘๐๐ รายเศษ นอกจากนี้ ผู้เสียหายหลายรายยังถูกยึดทรัพย์สินของตนไปทั้งหมด ญาติของผู้เสียหายส่วนใหญ่จึงได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้สืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แม้จะปรากฏว่าในเรื่องร้องเรียนบางเรื่องญาติของผู้เสียหายบางรายก็ได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน โดยเฉพาะชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เนื่องจากมีปัญหาในการสื่อสารภาษาไทย ไม่มีความรู้ว่าจะกระทำอย่างไรต่อไป หรือเนื่องจากหวาดกลัวต่อความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเองและครอบครัว ในขณะที่ญาติของผู้เสียหายบางรายได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอาญาต่อศาล

ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้น เป็นที่สังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนจากเรื่องร้องเรียนแทบทุกกรณีว่า การสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน “ไม่มีความคืบหน้า” ของคดีแม้แต่เน้อย สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การไม่สามารถตรวจพบพยานหลักฐานที่จะเป็นเบาะแสให้สามารถหาตัวบุคคลผู้กระทำความผิดอาญาและบุคคลที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวแต่อย่างใด ด้วยเหตุที่

การกระทำให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เสียหายเป็นการกระทำอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นเป็นตอนตามแผนการดำเนินการตั้งที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น การดำเนินการจึงเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม กอปรกับการใช้ความรุนแรงในการประทุษร้ายบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการหรือผู้เสียหายโดยใช้กำลังและโดยใช้อาวุธ ตลอดจนการข่มขู่บุคคลอื่นที่รู้เห็นเหตุการณ์ให้เกิดความหวาดกลัว ด้วยเหตุนี้ ในการกระทำการสังหารหรือฆาตกรรมผู้เสียหาย บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจึงใส่หมวกคลุมศีรษะและอำพรางใบหน้าในขณะกระทำการ ทำให้ไม่มีบุคคลใดเห็นและจดจำใบหน้าของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ลงมือยิงผู้เสียหาย หรือการใช้บุคคลแปลกหน้าที่มีได้อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกันกับผู้เสียหายเป็นผู้กระทำการ ทำให้ไม่มีบุคคลได้รู้จักหรือคุ้นหน้าคุ้นตาผู้กระทำความผิด หรือการเก็บหรือการทำให้สูญหายไป ซึ่งหลักฐานสำคัญของผู้เสียหายที่อาจเป็นวัตถุพยานในที่เกิดเหตุ เช่น โทรศัพท์มือถือของผู้เสียหาย เพื่อเก็บหรือทำลายแถบบันทึกการสนทนาทางโทรศัพท์ระหว่างผู้เสียหายและบุคคลที่อยู่ปลายทางก่อนการเกิดเหตุในทางตรงกันข้าม บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะนำสิ่งของบางอย่างมาไว้ในยานพาหนะหรือเคหสถานของผู้เสียหาย (แล้วแต่กรณี) ว่าการสังหารหรือการฆาตกรรมเกิดขึ้น ณ สถานที่ใด) และสิ่งของนั้นมักจะเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดของผู้เสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยาเสพติดจำนวนหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมาตรวจพบในขณะที่ยาเสพติดถูกค้นพบที่เกิดเหตุ และสามารถแสดงต่อญาติของผู้เสียหายและบุคคลทั่วไปว่าผู้เสียหายเกี่ยวข้องกับยาเสพติด (ทั้งๆ ที่ผู้เสียหายในเรื่องร้องเรียนจำนวนมากไม่เคยมีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติดมาก่อนแต่อย่างใด) ในส่วนที่เกี่ยวกับพยานบุคคลในที่เกิดเหตุ ในทางปฏิบัติไม่มีบุคคลใดในชุมชนที่จะกล้าให้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ยิงผู้เสียหายหรือทำให้ผู้เสียหายถึงแก่ความตายแต่อย่างใดด้วยความหวาดกลัวและวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนและของบุคคลในครอบครัว

นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่าเจ้าพนักงานสอบสวนละเอียดและละเว้นต่อการติดตามสืบสวนคดีอันเกิดจากการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ดังจะเห็นได้ว่าญาติหรือครอบครัวของผู้เสียหายในหลายคดีไม่เคยได้รับหมายเรียกจากพนักงานสอบสวนเพื่อให้ไปให้การหรือให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสอบสวนสอบสวนหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษแต่อย่างใด ท้ายที่สุด ในแทบทุกกรณีของเรื่องร้องเรียน เมื่อครบหนึ่งปีนับแต่การรับแจ้งความร้องทุกข์และการทำการสอบสวน พนักงานสอบสวนสรุปจะสรุปสำนวนว่ายังไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดว่าเป็นใคร อยู่ที่ใด และมีความเห็นให้ “งดการสอบสวน” และส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาต่อไป อีกทั้งเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการก็จะทำหนังสือสั่งการให้ “งดการสอบสวน” ตามความเห็นของพนักงานสอบสวนโดยทันที

๔.๑.๓ ความเดือดร้อนเสียหายหรือผลกระทบที่ได้รับตามเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษา

ผลลัพธ์ในภาพรวมของการดำเนินการตามแผนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด คือ การสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่เป็นเป้าหมายและพื้นที่ที่เป็นเป้าหมาย ผลกระทบโดยตรง คือ การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของผู้เสียหาย ตลอดจนชื่อเสียงเกียรติยศของผู้เสียหายที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายจากการค้ายาเสพติดหรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติด กล่าวคือ ผู้เสียหายตามเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่จะถูกสังหารหรือฆาตกรรมด้วยการยิงโดยอาวุธปืน ในขณะที่ผู้เสียหายอีกส่วนหนึ่งหายตัวไปโดยคาดว่าถูกอุ้มหายและไม่รู้ชะตากรรมจนกระทั่งปัจจุบัน ผลกระทบโดยอ้อมต่อครอบครัวของผู้เสียหาย คือ การสูญเสียผู้นำครอบครัวอันนำมาซึ่งความปวดร้าวและความทุกข์ระทมกับการเสียชีวิตของผู้เสียหายในสภาพการณ์เช่นนี้ ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อวิถีชีวิตของบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง เนื่องจากถูกสังคมและคนรอบข้างตราหน้าว่าเป็นครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และการดำรงชีพก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก และไม่สามารถส่งเสียให้บุตรของผู้เสียหายได้รับการศึกษาต่อไปตามปกติได้ ครอบครัวของผู้เสียหายบางรายยังมีปัญหาครอบครัวแตกแยกตามมาอีกด้วย นอกจากนี้ ญาติของผู้เสียหายก็ได้รับผลกระทบเช่นกันจากการสูญเสียบุตรหลานของตนในสภาพการณ์เช่นนี้กล่าวได้ว่า ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดได้แก่ประชากรพลเรือนทั่วทุกพื้นที่ของประเทศไทย



นอกจากผลลัพธ์ในแง่การสูญเสียของผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในแง่ของการช่วยเหลือทางคดีความ พนักงานสอบสวนก็ได้ให้การคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เสียหาย ครอบครัวของผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายแต่อย่างใด ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น เมื่อครบเวลาหนึ่งปีของการสอบสวน พนักงานสอบสวนจะทำสรุปสำนวนเห็นควรให้ส่งการสอบสวนส่งให้พนักงานอัยการ และพนักงานอัยการก็สั่งการให้ส่งการสอบสวนตามที่พนักงานสอบสวนเสนอมา

ด้วยความไม่มั่นใจในการทำการสอบสวนของพนักงานสอบสวน (เนื่องจากในเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่อง มีพยานหรือผู้อยู่ในเหตุการณ์ยืนยันว่าผู้ลงมือยิงผู้เสียหายเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ) ญาติของผู้เสียหายบางรายจึงต้องไปร้องขอต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษให้รับเรื่องร้องทุกข์ของตนเป็นคดีพิเศษดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้ข้างต้น ในขณะที่ญาติของผู้เสียหายบางรายก็ดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดเป็นคดีอาญาต่อศาล ในกรณีที่มีพยานหลักฐานชัดเจนว่ารู้ตัวผู้ยิงผู้เสียหายหรือทำให้ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้ข้างต้นเช่นกัน ในขณะที่ครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายจำนวนไม่น้อยได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาแทนผู้เสียหาย⁴¹⁷

ในแง่ของการเยียวยาความเสียหาย ปรากฏจากรายงานสรุปข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนบางเรื่องว่า ครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายบางรายได้รับเงินชดเชยความเสียหายจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแล้ว ในขณะที่ครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายจำนวนไม่น้อยไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายดังกล่าว เนื่องจากพ้นกำหนดระยะเวลาที่จะสามารถยื่นเรื่องเพื่อขอรับเงินชดเชยดังกล่าว

๔.๒ บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาและการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

จากข้อเท็จจริงที่ได้จากเรื่องร้องเรียนอันเป็นกรณีศึกษา ตลอดจนคดีอาญาที่ได้มีการฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีต่างๆ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ในส่วนนี้ จะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา และในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

โดยนัยดังกล่าว จึงสามารถแบ่งหัวข้อในบทวิเคราะห์นี้ได้ออกเป็นสองระดับ ได้แก่

๔.๒.๑ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

๔.๒.๒ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

๔.๒.๑ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ในที่นี้แบ่งออกได้เป็นสองระดับ ได้แก่ (๑) การกระทำความผิดอาญาทั่วไป และ (๒) การกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายเฉพาะ

⁴¹⁷ อย่างไรก็ตาม ดังปรากฏในรายงานสรุปข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิดและพยานหลักฐานไม่เพียงพอ จึงมีมติให้ยุติคำร้องหรือยุติเรื่อง และให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

(๑) การกระทำความผิดอาญาทั่วไป

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอาจเป็น (๑.๑) กรณีการกระทำความผิดอาญาของผู้กระทำความผิดโดยตรง หรืออาจเป็น (๑.๒) กรณีการกระทำความผิดอาญาของบุคคลผู้กำหนดนโยบายอันเป็นการเปิดช่องให้มีการกระทำความผิดอาญา

(๑.๑) กรณีการกระทำความผิดอาญาของผู้กระทำความผิดโดยตรง

(๑.๑.๑) การฆ่าคนตายโดยเจตนา

จากกรณีศึกษาที่ได้ยกขึ้นกล่าวแล้วข้างต้น สามารถสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ในระหว่างระยะเวลาสามเดือนของการปฏิบัติการตามนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล การดำเนินการเหล่านี้จึงเป็นการดำเนินการที่มีประชากรพลเรือนเป็นเป้าหมาย กล่าวคือ การใช้กำลังประทุษร้ายและใช้อาวุธปืนในการดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิตและร่างกายของประชากรพลเรือนเป็นจำนวนหลายพันคน โดยมีกรณีสมาตกรรมที่เป็นการกระทำที่ “มีเป้าหมายล่วงหน้า” โดยชัดแจ้ง กล่าวคือ การกระทำให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหายเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำต่อผู้เสียหาย กลุ่มบุคคลผู้กระทำการประทุษร้าย กระทำการโดย “มุ่งประสงค์ต่อชีวิต” ของผู้เสียหายเป็นหลัก กล่าวคือ การกระทำให้ผู้เสียหายถึงแก่ความตายหรือการฆาตกรรมผู้เสียหาย หรือการอุ้มหายหรือการทำให้ผู้เสียหายสูญหายไป ผู้เสียหายในเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องถูกกระทำให้ถึงแก่ความตาย อันส่งผลให้จำนวนคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา ๓ เดือนของการปฏิบัติการของรัฐและองค์กรของรัฐเพื่อเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามกับยาเสพติด มีจำนวนสูงผิดปกติ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาเดียวกันของปีก่อนและหลังการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ทั้งนี้ เนื่องจากเกณฑ์ชี้วัดผลสัมฤทธิ์หรือเป้าหมายของการปฏิบัติการขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลดจำนวนผู้ต้องสงสัยว่าค้าหรือผู้ผลิตยาเสพติดเป็นสำคัญ

(๑.๑.๒) การทำให้เสียชีวิต

ในเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่อง การดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง แต่การยึดทรัพย์สินดังกล่าวนี้ มิได้เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยมาตรการปราบปรามยาเสพติดแต่ประการใด ในทางปฏิบัติได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ได้ดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้ต้องสงสัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น อุปกรณ์เครื่องครัว อุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบอาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลดจำนวนผู้ต้องสงสัยว่าค้าหรือผู้ผลิตยาเสพติดเป็นสำคัญ

(๑.๑.๓) การทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศ

จากข้อเท็จจริงที่ได้ทำการศึกษามานั้น ชี้ให้เห็นว่าการรวบรวมข้อมูลเป้าหมายบุคคล/เป้าหมายพื้นที่ เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยต้องจัดทำอย่างเร่งรีบ ขาดการตรวจสอบข้อมูลที่ถูกต้อง รอบคอบ เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และนำมาสู่ปัญหาความเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติยศของประชากรพลเรือนผู้บริสุทธิ์และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดแต่มีชื่อถูกระบุไว้ในบัญชีดังกล่าว ตลอดจนก่อให้เกิดการใส่ร้ายป้ายสีกันระหว่างผู้ที่มีความขัดแย้งกันหรือเป็นคู่แข่งทางธุรกิจการค้าในท้องถิ่น หรือเป็นการกลั่นแกล้งทางการเมือง หรือนำไปสู่การเสียชีวิตของบุคคลที่ถูกกระบุชื่อไว้ในบัญชีดังกล่าวในฐานะบุคคลเป้าหมาย เมื่อไปรายงานตัวตามคำสั่งขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี ผู้เสียหายก็มักจะถูกสอบสวนหรือถูกฆาตกรรมภายหลังจากกลับจากการไปรายงานตัวแล้ว ดังที่เกิดขึ้นในเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่อง

(๑.๒) กรณีการกระทำความผิดอาญาของบุคคลผู้กำหนดนโยบายอันเป็นการเปิดช่องให้มีการกระทำความผิดอาญา

แม้โดยหลักกฎหมายอาญา การกระทำความผิดอาญาจะต้องพิจารณาจากการกระทำการหรือพฤติการณ์ของผู้กระทำความผิดอาญาอย่างชัดแจ้ง แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลผู้กำหนดนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด แม้จะมีได้เป็นผู้ลงมือกระทำความผิดอาญาโดยตรงด้วยตนเอง หากแต่ยังอาจมีคำถามอีกประการหนึ่ง





ตามมาว่า บุคคลผู้กำหนดนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจะมีความผิดอาญาฐานเป็น “ผู้ก่อ” ให้บุคคลอื่นกระทำความผิดอาญาได้หรือไม่ เนื่องจากเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินการนโยบายปราบปรามยาเสพติดดังกล่าว เป็นการดำเนินการเพื่อให้การกระทำตามแผนการดำเนินการโดยรวมดังกล่าวข้างต้นดำเนินไปอย่างเป็นระบบเป็นขั้นตอนตามลำดับ และสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างแน่นอนและมีประสิทธิภาพการกระทำต่างๆ ตามแผนการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีพื้นฐานจาก “นโยบายของรัฐ” เป็นสำคัญ ในที่นี้ย่อมได้แก่ นโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้กำหนดและประกาศเป็นวาระแห่งชาตินั่นเอง

โดยนัยดังกล่าว รัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำ ได้กำหนดและประกาศนโยบายของการปราบปรามยาเสพติด ตลอดจนองค์กรและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐที่มีหน้าที่จะต้องไปดำเนินการตามลำดับชั้น (ตามระบบ “Area Approach” ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรจะต้องดำเนินการร่วมกันแบบ “บาท้องโก”) และแนวทางอย่างกว้างๆ ในการดำเนินการขององค์กรและเจ้าหน้าที่ต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบายโดยเคร่งครัด โดยกำหนดให้ใช้วิธีการรุนแรงและตอบโต้อย่างเข้มข้นต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และกำหนดจุดหมายปลายทางของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดไว้เพียงสองแห่งเท่านั้น คือ “คุก” หรือ “วัด” ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่เป็นเป้าหมาย ทั้งนี้ ในการกำหนดและประกาศนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดดังกล่าว รัฐบาลปล่อยให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายนั้นไปกำหนดวิธีดำเนินการต่างๆ กันเอง เพียงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญเท่านั้น

(๒) การกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายเฉพาะ

พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดมาตรการในการตรวจค้น การยึดทรัพย์สินของผู้ต้องสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไว้ ดังนี้

• การตรวจค้นเคหสถาน (รถยนต์/ บ้านเรือน)

มาตรา ๒๕ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและตรวจสอบทรัพย์สิน ยึด หรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการและเลขาธิการมีอำนาจดังต่อไปนี้

๑. ...

๒. ...

(๓) เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือมีทรัพย์สินตามมาตรา ๒๒ ซุกซ่อนอยู่ เพื่อทำการตรวจค้น หรือเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ยึด หรืออายัดทรัพย์สินในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากไม่ดำเนินการในทันที ทรัพย์สินนั้นจะถูกย้ายยักให้มีอำนาจเข้าไปในเวลากลางคืน

ในกรณีตาม (๓) ประธานกรรมการ หรือเลขาธิการจะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการแทนแล้วรายงานให้ทราบก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสองต้องแสดงเอกสารมอบหมายต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง

• การยึดทรัพย์สิน

คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินของ ผู้ต้องหารายใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (มาตรา ๑๙)

ในการตรวจสอบทรัพย์สิน ถ้าผู้ถูกตรวจสอบหรือผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกตรวจสอบไม่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือได้รับโอนทรัพย์สินนั้นมาโดยสุจริต และมีค่าตอบแทน หรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ ให้คณะกรรมการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้จนกว่าจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษา



ถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีที่ต้องหานั้น เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบทรัพย์สิน หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าทรัพย์สินรายใดอาจมีการโอน ยักยอก ซุกซ่อน หรือเป็นกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างอื่นให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินรายนั้นไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีการวินิจฉัย ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกตรวจสอบหรือผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยไม่มีประกันหรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันก็ได้ (มาตรา ๒๒)

แต่ในเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่อง การดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น มิได้เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยมาตรการปราบปรามยาเสพติดแต่ประการใด ในทางปฏิบัติได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ได้ดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้ต้องสงสัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น อุปกรณ์เครื่องครัว อุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบอาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลดจำนวนผู้ต้องสงสัยว่าค้าหรือผู้ผลิตยาเสพติดเป็นสำคัญ

๔.๒.๒ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

ในทางตรงกันข้ามกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาซึ่งเกี่ยวข้องได้ทั้งกับบุคคลผู้กระทำความผิดอาญานั้นๆ โดยตรง และบุคคลผู้กำหนดนโยบายอันเป็นการเปิดช่องให้มีการกระทำความผิดอาญานั้น ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในที่นี้จะมุ่งไปที่ “บุคคลผู้กำหนดนโยบาย” ในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดเป็นหลัก กล่าวคือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้กำหนดและผู้ประกาศนโยบายดังกล่าว ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แบ่งออกได้เป็นสองประการสำคัญ ได้แก่ (๑) ปัญหาว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่อย่างไร และ (๒) หากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงตามกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวได้รับโทษ

(๑) ปัญหาว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ อย่างไร

ในการพิจารณาปัญหาว่าการดำเนินนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ อย่างไร ในที่นี้มีความผิดฐานก่ออาชญากรรมร้ายแรงตามกฎหมายระหว่างประเทศสองฐานความผิดที่ควรนำมาพิจารณา ได้แก่ (๑.๑) การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against humanity) และ (๑.๒) การบังคับบุคคลให้สูญหาย (Enforced disappearance)

(๑.๑) การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against humanity)

การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against humanity) เป็นความผิดอาชญากรรมร้ายแรงตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (The Rome Statute of the International Criminal Court) ซึ่งบทบัญญัติของธรรมนูญกรุงโรมฯ มีสถานะเป็น “กฎหมายบังคับเด็ดขาด” (*jus cogens*) เหนือกฎเกณฑ์หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ภายในของประเทศภาคีต่างๆ

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่สอง การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติซึ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาและวินิจฉัยของศาลอาญาระหว่างประเทศจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์ประกอบความผิด และองค์ประกอบการเข้าเป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ ประกอบกัน กรณีจึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาในที่นี้ คือ การกำหนดและการดำเนินนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น มีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศหรือไม่

การกระทำอันมีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ประกอบด้วยองค์ประกอบสองลักษณะ ได้แก่ (๑.๑.๑) องค์ประกอบภายนอกหรือองค์ประกอบเชิงรูปแบบ



และ (๑.๑.๒) องค์ประกอบภายในหรือองค์ประกอบเชิงเนื้อหา ดังนั้น การกำหนดและการดำเนินนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จะมีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามธรรมนูญกรุงโรมฯ จะต้องต้องมีข้อเท็จจริงที่เข้าทั้งองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายใน

(๑.๑.๑) องค์ประกอบภายนอก : องค์ประกอบเชิงรูปแบบ

ก. หลักกฎหมาย

องค์ประกอบภายนอกแห่งการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ได้แก่ การกระทำความผิดอาญาในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของธรรมนูญกรุงโรมฯ การกระทำที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามนัยแห่งข้อ ๗ วรรคหนึ่ง จะต้องเป็นการกระทำความผิดในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังที่กำหนดไว้นั้น “เป็นพื้นฐาน” เสียก่อน อันได้แก่ การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงในสองลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงฐานฆ่าคนตายหรือความผิดที่คล้ายคลึงกัน (Crime of murder type) อันได้แก่ การฆาตกรรม (murder) การทำลายล้าง (extermination) การกระทำทรมาน (torture) การบังคับให้สูญหาย (enforced disappearance) อาชญากรรมทางเพศต่อสตรี (sexual violence) การข่มขืนกระทำชำเรา (rape) การทำร้ายร่างกายให้ได้รับบาดเจ็บสาหัสหรืออย่างร้ายแรง (acts causing great suffering or serious injury to body) การบังคับให้ทำหมัน (enforced sterilization) และลักษณะที่สอง การกระทำความผิดอาญาร้ายแรงฐานข่มเหงรังควาน หรือกลั่นแกล้ง (Crime of persecution type) อันได้แก่ การทำการข่มเหงรังควานหรือกลั่นแกล้งอย่างใดๆ โดยมีสาเหตุเกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว หรือเหตุทางการเมือง เช่น การเนรเทศหรือบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน (deportation or forcible transfer of population) การกระทำอันเป็นการเหยียดผิว (crime of apartheid) การห้ามหรือจำกัดสิทธิการศึกษาหรือการห้ามการประกอบอาชีพ ต่อประชากรพลเรือนบางกลุ่ม

นอกจากนี้ การกระทำความผิดอันเป็นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องครอบคลุมองค์ประกอบความผิดในตัวเองของความผิดอาญาสามัญทั่วไปด้วย

ข. ข้อเท็จจริง

เมื่อพิจารณาข้อมูลตามเรื่องราวเรียนและคดีอาญาที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด การกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ได้แก่ การฆาตกรรมหรือการทำให้บุคคลถึงแก่ความตาย และการทำให้บุคคลสูญหายไปโดยฝ่าฝืนต่อเจตนาของบุคคลนั้น การกระทำความผิดอาญาเหล่านี้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำการได้กระทำไปโดยเจตนา รู้ถึงการกระทำของตน นอกจากนี้ การที่ชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ห่างไกลหรือตามแนวชายแดนถูกกำหนดให้เป็นบุคคลเป้าหมายประเภทหนึ่งของแผนการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด โดยกำหนดชื่อของชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ไว้ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เพื่อให้เป็นเป้าหมายของการดำเนินการตามแผนการดำเนินการนั้น ยังถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงฐานข่มเหงรังควานหรือกลั่นแกล้งอย่างใดๆ โดยมีสาเหตุเกี่ยวกับเชื้อชาติหรือกลุ่มชาติพันธุ์อีกด้วย ทั้งนี้ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (ข) ให้นิยามของคำว่า “การรังควาน (Persecution)” หมายความว่า การรังควานกลุ่มหรือหมู่คณะใดโดยเฉพาะ อันเนื่องมาจากสาเหตุทางการเมือง เชื้อชาติ ขนชาติ ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนา เพศ ตามที่นิยามไว้ในวรรค ๓ หรือสาเหตุอื่นซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากลว่าไม่สามารถกระทำได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ” ความผิดอาญานี้ซึ่งจะต้องอาศัยเงื่อนไขเกี่ยวกับการแบ่งแยกด้านเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว หรือการเมือง เป็นองค์ประกอบของการกระทำความผิดด้วย จึงครอบคลุมความผิดด้วยเช่นกัน

ค. ผลการพิจารณา

การกระทำความผิดอาญาในลักษณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากหรือเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่ก่อให้เกิดการสูญเสียแก่ผู้เสียหาย อันได้แก่ การถูกฆาตกรรมหรือการฆ่าคนตายโดยเจตนา และการอุ้มหายหรือทำให้บุคคลสูญหายโดยฝ่าฝืนต่อเจตนาของบุคคลนั้น ย่อมเป็นการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงตามฐานความผิดอาญาร้ายแรงที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ อีกทั้งการกระทำความผิดอันเป็นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องครอบคลุมความผิดในตัวเองของความผิดอาญาสามัญทั่วไปด้วย

(๑.๑.๒) องค์ประกอบภายใน : องค์ประกอบเชิงเนื้อหา

ก. หลักกฎหมาย

การกระทำความผิดอาญาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดเช่นนั้นจะเข้าข่ายเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติได้จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบภายในอันเป็นองค์ประกอบเชิงเนื้อหา “เพิ่มเติมต่อยอด” ขึ้นอีกด้วย องค์ประกอบภายในหรือเชิงเนื้อหาของอาชญากรรมที่จัดเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นไปตาม “บริบทเฉพาะ” ของอาชญากรรมระหว่างประเทศลักษณะนี้โดยที่เดียว ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การกระทำความผิดอาญาเหล่านั้น “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการโจมตีหรือการประทุษร้าย (หรือการก่อให้เกิดผลกระทบ) แก่ประชากรพลเรือนในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ และประการที่สอง ผู้กระทำ “รู้ถึง” การโจมตีหรือการประทุษร้าย (การก่อให้เกิดผลกระทบ) ในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบต่อประชากรพลเรือนเช่นนั้น

ข. ข้อเท็จจริง

แม้ว่าการกระทำความผิดอาญาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติดดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จะครบองค์ประกอบความผิดอาญาของการกระทำความผิดอาญาแต่ละลักษณะดังกล่าวตามประมวลกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานฆ่าคนตายหรือทำให้บุคคลถึงแก่ความตายโดยเจตนา หรือการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยมิชอบ ด้วยการอุ้มหายหรือทำให้บุคคลสูญหายโดยฝ่าฝืนต่อเจตนาของบุคคลนั้น หากแต่การกระทำความผิดอาญาต่างๆ ต่อบุคคลเป้าหมายหรือผู้เสียหายในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศและในช่วงระยะเวลาต่างๆ เหล่านั้นมิใช่การกระทำความผิดอาญาเฉพาะรายคดีที่สิ้นสุดลงในตัวเอง หรือเป็นเอกเทศแยกต่างหากจากกันแต่อย่างใด ตรงกันข้าม การกระทำความผิดอาญาต่างๆ เหล่านั้นมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันและ “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพียงประการเดียว คือ การก่อให้เกิดความเสียหายหรือการโจมตีประชากรพลเรือนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในวงกว้าง อย่างต่อเนื่อง และอย่างเป็นระบบ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำความผิดอาญาต่างๆ ตามแผนการดำเนินการต่อบุคคลเป้าหมายและในพื้นที่เป้าหมายต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นการกระทำการที่กระทำเพียงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งดำเนินการไปในวงกว้าง อย่างเป็นระบบ และเป็นขั้นเป็นตอน ดังนี้

- การกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด และประกาศนโยบายดังกล่าวเป็นวาระแห่งชาติโดยนายกรัฐมนตรีในโอกาสต่างๆ

- การชี้แจงและมอบหมายภารกิจและหน้าที่แก่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ เพื่อดำเนินการและปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ องค์กรหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและศูนย์ต่อสู้กับยาเสพติดในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกิ่งอำเภอ (ศตส. จ./ อ./ กิ่ง อ.) รัฐบาลมอบหมายภารกิจและหน้าที่โดยใช้ระบบ “Area Approach” ซึ่งบูรณาการการดำเนินการระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดให้ต้องทำงานคู่กัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นรอง ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ในระดับอำเภอ นายอำเภอและผู้กำกับการ หัวหน้าสถานีตำรวจรองรับระดับจังหวัด

- กำหนดแนวทางอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับลักษณะหรือวิธีการในการดำเนินการ โดยใช้มาตรการกำปั้นเหล็ก (Iron Fist) เพื่อกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ความรุนแรงในการดำเนินการ การใช้อาวุธตอบโต้ด้วยความเด็ดขาดแบบตาต่อตาฟันต่อฟันและไร้ความปรานี ในลักษณะของการทำสงคราม หากแต่ไม่มีการกำหนดให้การดำเนินการต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่เป็นเป้าหมายแต่อย่างใด

- กำหนดบุคคลที่เป็นเป้าหมายและพื้นที่ที่เป็นเป้าหมายผ่านบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (บัญชีดำ) ซึ่งองค์กรของรัฐแต่ละแห่งรวบรวมและจัดทำขึ้นตามวิธีการที่แตกต่างกัน และไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนและเหมาะสมในการจัดทำแต่อย่างใด

- กำหนดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย โดยกำหนดจุดจบให้ผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติดมีอยู่เพียงสองทางเลือก คือ ไม่คุกก็วัด หากต่อสู้ จะต้องถูกวิสามัญฆาตกรรม นอกจากนี้ ผู้ร้ายรายผิดกติจะต้องติดตามยึดทรัพย์ให้ได้ แม้ว่าจะไม่มีพยานหลักฐานใดก็ตาม



- กำหนดเครื่องชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ โดยกำหนดให้จำนวนผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติดต้องลดลงเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าอัตราร้อยละ ตามระยะเวลาที่กำหนด อีกทั้งกำหนดให้องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องรายงานข้อมูลผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นรายวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรายงานเฉพาะการจับกุม วิสามัญฆาตกรรม และการเสียชีวิตด้วยเหตุอื่นๆ

- กำหนดแรงกดดันต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด หากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเครื่องชี้วัด ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้กำกับต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยกัน

โดยนัยดังกล่าว การกระทำความผิดอาญาประการต่างๆ ต่อผู้เสียหายทั้งหลายในพื้นที่ต่างๆ ในช่วงระยะเวลาสามเดือนของการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด บุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้กระทำโดย “มิใช่” เพราะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นมุ่งประสงค์ต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลเป้าหมาย “เป็นการส่วนตัว” หรือ “ตามความประสงค์ของตนเอง” เป็นการเฉพาะเจาะจงแต่อย่างใด หากแต่กระทำไปเพียงเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีหรือการประทุษร้ายประชากรพลเรือนในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ การดำเนินการใดๆ เพื่อให้บรรลุ “เป้าหมายโดยรวม” ตามนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดเป็นหลักเท่านั้น กรณีจึงเป็นการกระทำการเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีที่มีเป้าหมายต่อประชากรพลเรือนนั่นเอง ทั้งนี้ คำว่า “การโจมตีที่มีเป้าหมายต่อประชากรพลเรือนใดๆ” ตามธรรมนูญกรุงโรม⁴¹⁸ หมายถึง กระบวนการการกระทำซึ่งดำเนินไปครั้งแล้วครั้งเล่าต่อประชากรพลเรือนใดๆ อันเป็นการดำเนินการตามหรือส่งเสริมนโยบายของรัฐหรือองค์การที่จะกระทำการโจมตีเช่นนั้น

นอกจากนี้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำการให้การเกิดการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เสียหายก็ได้กระทำการโดยรู้ถึงการกระทำการตามแผนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยรวมของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด กรณีถือว่าการแบ่งแยกภาระหน้าที่ระหว่างบุคคลที่สั่งการและบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ลงมือกระทำการ กล่าวคือ บุคคลผู้สั่งการก็ดี หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำการจึงอาจรู้ถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด และรู้ว่าการกระทำความผิดอาญาของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำการในแต่ละกรณีเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีหรือการประทุษร้ายต่อประชาชนพลเรือนในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ

ค. ผลการพิจารณา

การกระทำความผิดอาญาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการโจมตีหรือการประทุษร้าย (หรือการก่อให้เกิดผลกระทบ) แก่ประชากรพลเรือนในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด อีกทั้งผู้กระทำหรือผู้สั่งการให้กระทำการย่อมจะต้อง “รู้ถึง” การโจมตีหรือการประทุษร้าย (การก่อให้เกิดผลกระทบ) ในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบต่อประชากรพลเรือนเช่นนั้น อันเป็นการแบ่งภาระหน้าที่ระหว่างกันเท่านั้น

(๑.๒) การบังคับบุคคลให้สูญหาย (Enforced disappearance)

การบังคับบุคคลให้สูญหาย (Enforced disappearance) เป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรง (a serious crime) อันเป็นการกระทำความผิดที่ต้องห้ามตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary international law) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. ๒๐๐๖ (International Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006) นอกจากนี้ การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายยังอาจมีลักษณะถึงขนาดเป็นการ “ก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity) อันเป็นการต้องห้ามตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (The Rome Statute of the International Criminal Court) อีกด้วย หากเข้าใจเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ทั้งนี้ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระหว่าง

⁴¹⁸ Article 7 paragraph 2 (a) “Attack directed against any civilian population”.

ประเทศทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับทั้งภายในประเทศของรัฐภาคี และในระดับระหว่างประเทศด้วย ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ตามเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่อง ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด มีบุคคลเป้าหมาย จำนวนไม่น้อยในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวเขากลุ่มชาติพันธุ์ได้ “ถูกอุ้มหาย” หรือ “สูญหายไปอย่างไร้ร่องรอย” และยังไม่ทราบชะตากรรมจนกระทั่งในปัจจุบัน กรณีจึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาในที่นี้ คือ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีลักษณะเป็น “การบังคับบุคคลให้สูญหาย” เฉพาะรายหรือเฉพาะกรณีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฯ ดังกล่าวหรือไม่ หรือมีลักษณะถึงขนาดเป็น “การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” ในลักษณะของการบังคับบุคคลให้สูญหาย ตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศหรือไม่ อย่างไร

(๑.๒.๑) การบังคับบุคคลให้สูญหายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฯ

ก. หลักกฎหมาย

การสูญหายของบุคคลจะมีลักษณะเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายตามนิยามแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศฯ จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสามประการประกอบกัน ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ผู้กระทำการ กล่าวคือ ผู้กระทำการอันเป็นการบังคับให้บุคคลสูญหายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งได้รับอนุญาต การสนับสนุน หรือ การยอมรับของรัฐ ประการที่สอง ลักษณะของการกระทำ กล่าวคือ เมื่อได้จับกุม หรือควบคุมตัว หรือลักพาตัวบุคคลที่จะบังคับให้สูญหายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่ดำเนินการเช่นนั้นจะปฏิเสธไม่รับรู้การกระทำอันเป็นการลิดรอนเสรีภาพของบุคคล หรือ ปกปิดชะตากรรมหรือสถานที่อยู่ของบุคคลผู้สูญหายนั้น และประการที่สาม ผลของการกระทำ กล่าวคือ การกระทำอันมีลักษณะเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายมีเป้าหมายเพื่อทำให้บุคคลผู้ถูกบังคับให้สูญหายนั้นอยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมาย

ข. ผลการพิจารณา

การดำเนินการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยการอุ้มบุคคลเป้าหมายหายไปหรือ การทำให้บุคคลเป้าหมายสูญหายไป ตามพฤติการณ์แห่งเรื่องร้องเรียนเข้าเงื่อนไขทั้งสามประการของการบังคับบุคคลให้สูญหายตามนิยามแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศฯ ดังกล่าวข้างต้นทั้งสามประการ กล่าวคือ เป็นการกระทำการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด หรือการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอันมีพื้นฐานมาจากแผนการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำการปกปิดชะตากรรมหรือสถานที่อยู่ของบุคคลผู้ถูกบังคับให้สูญหายนั้น และมีเป้าหมายเพื่อทำให้บุคคลนั้นอยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมาย ดังนั้น การดำเนินการอุ้มบุคคลหรือทำให้บุคคลสูญหายของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำการตามแผนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด จึงเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายตามนิยามแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศฯ

(๑.๒.๒) การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติโดยการบังคับบุคคลให้สูญหายตามธรรมนูญ

กรุงโรมฯ

ก. หลักกฎหมาย

การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการกระทำความผิดอาญา ลักษณะหนึ่งของการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (ณ) แห่งธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ โดยนัยดังกล่าว การกระทำอันเป็นการบังคับบุคคลให้สูญหายอาจมีลักษณะถึงขนาดเป็นการก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity) อันเป็นการต้องห้ามตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (The Rome Statute of the International Criminal Court) อีกด้วย หากเข้าเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ กล่าวคือ การบังคับบุคคลให้สูญหาย “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการโจมตีหรือการประทุษร้าย (หรือการก่อให้เกิดผลกระทบ) แก่ประชากรพลเรือนในวงกว้าง หรืออย่างเป็นระบบ และผู้กระทำ “รู้ถึง” การโจมตีหรือการประทุษร้าย (การก่อให้เกิดผลกระทบ) ในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ ต่อประชากรพลเรือนเช่นนั้น



ข. ผลการพิจารณา

เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับการสูญหายของบุคคลเป้าหมายจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นประชากรพลเรือนตามเรื่องร้องเรียนต่างๆ ประกอบกับเงื่อนไขของกรณีการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติในลักษณะของการบังคับบุคคลให้สูญหายตามนัยแห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า นอกจากกรณีการอุ้มหายหรือการทำให้บุคคลเป้าหมายสูญหายไปนั้นจะเป็นกรณีของ “การบังคับบุคคลให้สูญหาย” อย่างแท้จริงแล้ว การกระทำเช่นนั้นยังมีลักษณะถึงขนาดเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติโดยการบังคับบุคคลให้สูญหาย ตามธรรมนูญกรุงโรมฯ อีกด้วย กล่าวคือ การกระทำเช่นนั้น “มิใช่” เป็นเพียงการทำให้บุคคลสูญหายเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี อันเป็นเพียงการกระทำความผิดอาญาทั่วไปเท่านั้น หากแต่เมื่อพิจารณา “บริบทเฉพาะร่วมกัน” ของการดำเนินการ และผลกระทบของการปฏิบัติการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคล “ในองค์รวม” ตามพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นตามเรื่องร้องเรียนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตามนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด และนำมาซึ่งการสูญหายไปของประชาชนจำนวนหนึ่งนั้น “มิใช่” เพียงการบังคับบุคคลให้สูญหายเท่านั้น “หากแต่” ยังมี “ลักษณะพิเศษ” ที่ “ยกระดับ” การบังคับบุคคลให้สูญหายที่เกิดขึ้นนั้นให้มีลักษณะเป็นการก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity) ซึ่งเป็นการก่อ “อาชญากรรมที่ร้ายแรง” และ “ต้องห้ามโดยเด็ดขาด” ตามธรรมนูญกรุงโรมฯ อีกด้วย เนื่องจากเข้าเงื่อนไขทั้งสองประการของการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ กล่าวคือ “เป็นส่วนหนึ่ง” ของการโจมตีหรือการประทุษร้าย (หรือการก่อให้เกิดผลกระทบ) แก่ประชากรพลเรือนในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบ และผู้สั่งการหรือผู้กระทำการ “รู้ถึง” การโจมตีหรือการประทุษร้าย (การก่อให้เกิดผลกระทบ) ในวงกว้างหรืออย่างเป็นระบบต่อประชากรพลเรือนเช่นนั้น

๔.๓ สรุปผลการพิจารณาโดยรวม

กล่าวโดยสรุปในส่วนนี้ได้ว่า การก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตหรือการสูญหายต่อประชากรพลเรือนจากการดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญสองประการร่วมกันของความผิดฐานก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ได้แก่ การกระทำความผิดอาญาสามัญ (The individual crime) เป็น “ความผิดพื้นฐาน” (เช่น การฆ่าคนตายโดยเจตนา การบังคับบุคคลให้สูญหาย) และ “บริบทแวดล้อม” ของการกระทำความผิดอาญาเหล่านั้น อันได้แก่ การโจมตีหรือการประทุษร้ายประชากรพลเรือนในวงกว้างและอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นเสมือนวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายโดยรวมที่แท้จริงของการกระทำความผิดอาญาสามัญเหล่านั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่นโยบายของรัฐมุ่งหมายหรือมุ่งประสงค์เป็นสำคัญ การดำเนินนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และก่อให้เกิดการโจมตีและการสูญเสียชีวิตแก่ประชากรพลเรือนในวงกว้าง อย่างเป็นระบบ และเป็นขั้นเป็นตอน จึง “มีลักษณะเป็น” การก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” ทั้งในลักษณะของการฆ่าคนตายโดยเจตนาและในลักษณะของการบังคับบุคคลให้สูญหายตามนัยและเจตนารมณ์แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ โดยแท้จริง

โดยนัยดังกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด และกำหนดแนวทางในการปฏิบัติการตามนโยบายดังกล่าวที่ขาดความชัดเจน โดยใช้ความรุนแรง และไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชากรพลเรือน อันเป็นสาเหตุที่นำมาซึ่งการสูญเสียชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งเป็นประชากรพลเรือนอย่างรุนแรงและอย่างกว้างขวาง จึงเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการก่ออาชญากรรมร้ายแรงจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายดังกล่าว ในฐานะก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” ซึ่งเป็นการก่อ “อาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศ” มิใช่เพียงการกระทำความผิดอาญาสามัญทั่วไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของประเทศไทยเท่านั้น

กรณีดังกล่าว จึงคล้ายคลึงกับสภาพการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นกับการกำหนดและการดำเนินนโยบายทำสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาลเม็กซิโกที่มีนายเฟลิเป คาลเดรอน เป็นประธานาธิบดี ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ที่ดำเนินการในช่วงระยะเวลา ๖ ปี (ค.ศ. ๒๐๐๖ - ๒๐๑๒) (พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๕) และทำให้มีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและในวงกว้างทั่วประเทศเม็กซิโก และนำมาซึ่งปัญหาการบังคับให้บุคคลสูญหาย (enforced disappearance) ซึ่งเกิดขึ้นแก่ประชาชนพลเรือนเป็นจำนวนหลายหมื่นคน การกำหนดและการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลนายเฟลิเป คาลเดรอน ก็มีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against humanity) ในลักษณะการบังคับบุคคลให้สูญหาย ตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

๑. กรณีจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวได้รับโทษ

เมื่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามนิยามและเจตนารมณ์แห่งธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศดังที่ได้อธิบายข้างต้นแล้ว ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงได้แก่ กรณีจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวได้รับโทษ

หากการเสนอเรื่องความผิดฐานการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติต่อศาลอาญาระหว่างประเทศเป็น “เป้าหมายหลัก” และ “เป้าหมายสูงสุด” ของการดำเนินการเพื่อให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้รับโทษ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาเสียแต่ในเบื้องต้น ได้แก่ คำถามที่ว่าประเทศไทยอยู่ภายใต้บังคับของธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ และอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศหรือไม่ ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงข้อพิจารณาสำคัญสามประการ ได้แก่ (๑.๑) ประเทศไทยอยู่ภายใต้บังคับของธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ และเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศหรือไม่ (๑.๒) รูปแบบของความรับผิดชอบบุคคลที่ต้องรับผิดชอบ และ (๑.๓) การฟ้องคดีการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

(๑.๑) ประเทศไทยอยู่ภายใต้บังคับของธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ และศาลอาญาระหว่างประเทศหรือไม่

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น สนธิสัญญาหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศจะมีผลผูกพันต่อรัฐหนึ่งรัฐใดให้ต้องถือปฏิบัติตามก็ต่อเมื่อรัฐนั้นได้แสดงความยินยอมเข้าผูกพันด้วยการให้สัตยาบัน (Ratification) หรือให้ความเห็นชอบ (Approval) ดังนั้น การลงนามของผู้แทนรัฐในสนธิสัญญาในทางหลักการจึงยังไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อรัฐทันที หากแต่จนกว่าจะมีการให้สัตยาบันหรือให้ความยินยอมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแก่สนธิสัญญานั้น เมื่อรัฐได้ให้สัตยาบันหรือให้ความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่างๆ แล้ว การให้สัตยาบันหรือความยินยอมดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งผลทางกฎหมายต่อความผูกพันของรัฐตามสนธิสัญญาโดยทันที ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนา⁴¹⁹ ซึ่งเป็นความผูกพันอย่างเป็นทางการหรือ “ความผูกพันในทางกฎหมาย” (de jure) ของรัฐนั้นตามสนธิสัญญาที่รัฐได้ให้ความยินยอมนั้น โดยนัยดังกล่าว แม้ประเทศไทยจะได้ลงนามรับรองธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศนั้นแล้ว แต่เมื่อประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันหรือให้ความยินยอมแก่ธรรมนูญกรุงโรมฯ อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ประเทศไทยจึงยังไม่มีผลผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามธรรมนูญกรุงโรมฯ ดังกล่าว และยังไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญกรุงโรมฯ แต่อย่างใด

⁴¹⁹ Vienna Convention, Article 16. EXCHANGE OR DEPOSIT OF INSTRUMENTS OF RATIFICATION, ACCEPTANCE, APPROVAL OR ACCESSION “Unless the treaty otherwise provides, instruments of ratification, acceptance, approval or accession establish the consent of the State to be bound by a treaty upon:

(a) Their exchange between the contracting States;

(b) Their deposit with the depositary;

(c) Their notification to the contracting States or to the depositary, if so agreed.”



แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่การจัดทำสนธิสัญญาเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐและเป็นการกระทำของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่อผลในทางกฎหมายให้สนธิสัญญามีผลผูกพัน ดังนั้น แม้ว่าสนธิสัญญาจะยังไม่มีผลใช้บังคับกับรัฐที่ลงนามในสนธิสัญญาก็ตาม แต่ย่อมต้องถือว่ารัฐนั้นย่อมมี “ความผูกพันทางข้อเท็จจริง” หรือในทางปฏิบัติ (*de facto*) หรือ “พันธกรณีอันเกิดจากความประพฤติ” (Obligation of conduct) ได้ ในอันที่จะต้องไม่กระทำการใดหรืออนุญาตให้มีการกระทำใดที่ขัดหรือแย้งหรือฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดในประการต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นๆ ซึ่งแสดงถึง “ความซื่อสัตย์สุจริต” ในความประพฤติของรัฐที่ลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๘ แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนา⁴²⁰ กล่าวคือ รัฐจะต้องงดเว้นการกระทำใดๆ ที่อาจมีผลลบล้างวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา⁴²¹ เมื่อรัฐนั้นได้ลงนามในสนธิสัญญาหรือได้แลกเปลี่ยนตราสารจัดทำสนธิสัญญาภายใต้เงื่อนไขแห่งการให้สัตยาบัน การยอมรับ หรือการให้ความเห็นชอบจนกว่ารัฐนั้นจะได้แสดงเจตจำนงที่ชัดเจนว่าจะไม่เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา หรือเมื่อรัฐนั้นได้แสดงความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญา ก่อนที่สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับและมีเงื่อนไขว่าจะไม่เลื่อนการมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญาออกไปโดยมิชอบ⁴²²

โดยนัยดังกล่าว แม้ประเทศไทยจะยังมิได้ให้สัตยาบันแก่ธรรมนูญกรุงโรมฯ แต่การลงนามในธรรมนูญกรุงโรมฯ ย่อมนำมาซึ่งพันธกรณีในทางปฏิบัติของประเทศไทยที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ หรือยอมให้มีการกระทำการใดๆ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของธรรมนูญกรุงโรมฯ อันเป็นพันธกรณีที่เกิดขึ้นตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งมีที่มาจาก “หลักสุจริต” (“*Bona Fide*”) การลงนามในธรรมนูญกรุงโรมฯ จึงแสดงถึง “เจตจำนงในระดับหนึ่ง” ของประเทศไทยในลักษณะที่เห็นด้วยหรือเห็นชอบกับวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของธรรมนูญนั้น ประเทศไทยจึงต้องผูกพันตาม “หลักสุจริต” ที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ หรือยอมให้มีการกระทำการใดๆ อันเป็นการขัดหรือกระทบต่อธรรมนูญกรุงโรมฯ ที่ได้ลงนามไว้

(๑.๒) รูปแบบของความรับผิดชอบของบุคคลที่ต้องรับผิดชอบ

หลักการสำคัญของธรรมนูญกรุงโรมฯ คือ การนำตัวบุคคลที่ก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างรุนแรงมาดำเนินคดีภายในเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศโดยเท่าเทียมกันและปราศจากการแบ่งแยก⁴²³ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นประมุขของรัฐ หรือผู้นำรัฐบาล สมาชิกของรัฐบาลหรือรัฐสภา ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่รัฐบาล ไม่ได้รับการยกเว้นจากคามรับผิดชอบทางอาญาตามธรรมนูญนี้ไม่ว่ากรณีใด และจะไม่เป็นมูลเหตุให้ลดหย่อนโทษ ธรรมนูญกรุงโรมฯ จึงได้กำหนดหลักความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคล โดยกำหนดไว้ในภาค ๓ หลักการทั่วไปของกฎหมายอาญา (Part 3 General Principles of Criminal Law) นอกจากหลักอำนาจศาลเหนือบุคคลธรรมดา (natural person)⁴²⁴ และบุคคลไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาหากไม่มีกฎหมายกำหนด (*Nullum crimen sine lege*)⁴²⁵ และบุคคลไม่ต้องรับโทษหากไม่มีกฎหมายกำหนด (*Nulla poena sine lege*)⁴²⁶ ธรรมนูญกรุงโรมฯ ยังกำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับรูปแบบความรับผิดชอบของบุคคลที่ต้องในลักษณะต่างๆ ไว้ด้วย เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว การก่ออาชญากรรมร้ายแรงดังเช่นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติไม่สามารถกระทำได้โดยบุคคลเพียงคนเดียว หากแต่มักจะกระทำโดยบุคคลหลายคนที่กระทำการร่วมกันตามแผนการดำเนินการเพื่อให้นโยบายของรัฐหรือองค์กรบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

⁴²⁰ Vienna Convention, Article 18. OBLIGATION NOT TO DEFEAT THE OBJECT AND PURPOSE OF A TREATY PRIOR TO ITS ENTRY INTO FORCE

⁴²¹ Vienna Convention, Article 18, paragraph 1.

⁴²² Vienna Convention, Article 18, paragraph 2.

⁴²³ Rome Statute, Article 27 Irrelevance of official capacity, paragraph 1.

⁴²⁴ Rome Statute, Article 25 Individual criminal responsibility, paragraph 1.

⁴²⁵ Rome Statute, Article 22 Individual criminal responsibility.

⁴²⁶ Rome Statute, Article 23 Individual criminal responsibility.

ตามข้อ ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม ของธรรมนูญกรุงโรมฯ กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบทางอาญาและรับโทษตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญนี้ เมื่อบุคคลที่ก่ออาชญากรรมภายในเขตอำนาจของศาล บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนและอาจต้องรับโทษตามธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ บุคคลต้องรับผิดชอบทางอาญาและอาจต้องรับโทษ หากบุคคลนั้น

- ประกอบอาชญากรรมไม่ว่าจะกระทำคนเดียว ร่วมกระทำกับบุคคลอื่น หรือผ่านทางบุคคลอื่น
- สั่งการ ขอร้องหรือชักจูงให้มีการประกอบอาชญากรรมเช่นนั้นซึ่งได้เกิดขึ้นจริงหรือถึงขั้นพยายามแล้ว
- ให้การสนับสนุน ยุยงหรือช่วยเหลืออื่นใด ในการประกอบอาชญากรรมหรือพยายามประกอบอาชญากรรมนั้น รวมทั้งหาวิธีการสำหรับการประกอบอาชญากรรม เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการประกอบอาชญากรรมนั้น
- มีส่วนในการประกอบอาชญากรรมหรือพยายามประกอบอาชญากรรมนั้นไม่ว่าทางหนึ่งทางใดโดยกลุ่มบุคคลที่กระทำด้วยความมุ่งประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมเช่นนั้นจะต้องเป็นไปโดยเจตนา และมุ่งหมายที่จะสนับสนุนกิจกรรมทางอาชญากรรมหรือให้บรรลุความมุ่งประสงค์ทางอาชญากรรมของกลุ่ม หรือรู้ถึงเจตนาของกลุ่มที่จะประกอบอาชญากรรม

นอกจากนี้ ศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจ International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia ได้เคยวางหลักความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลไว้ ความว่า “ผู้กระทำความผิด คือ บุคคลซึ่งเป็นทั้งผู้วางแผน ผู้สั่งการ ให้ความช่วยเหลือ ชักจูงใจในการเตรียมการหรือลงมือก่ออาชญากรรมตามที่ระบุไว้ในธรรมนูญนี้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีตำแหน่งเป็นประมุขของรัฐ หรือรัฐบาล หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็ไม่อาจยกขึ้นอ้างเพื่อให้ความรับผิดชอบในการประกอบอาชญากรรมลดลงไปได้ ทั้งนี้ รวมถึงการกระทำใดของผู้บังคับบัญชา ที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจหลุดพ้นความรับผิดชอบทางอาญาได้ ถ้าหากเขารู้หรือมีเหตุผลอันควรจะรู้ว่าผู้บังคับบัญชาอาจก่ออาชญากรรม และไม่ได้ป้องกันให้กระทำการนั้น”

รูปแบบการกระทำความผิดของผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศจึงสามารถแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง:

ผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงกระทำความผิดร่วมกับบุคคลอื่นหรือโดยผ่านบุคคลอื่น เป็นกรณีบุคคลกระทำความผิดอาญาร้ายแรงตามที่กำหนดในธรรมนูญกรุงโรมฯ โดยร่วมกระทำกับบุคคลอื่นหรือผ่านทางบุคคลอื่น (committing through another person) ไม่ว่าบุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบทางอาญาหรือไม่ ความรับผิดชอบในกรณีนี้เป็นกรณีของผู้กำหนดนโยบายอันนำมาซึ่งการก่ออาชญากรรมร้ายแรง กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ผู้กำหนดนโยบายเพื่อการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นจะมีได้เป็นผู้ลงมือกระทำความผิดอันเป็นอาชญากรรมร้ายแรงนั้นด้วยตนเอง แต่หากผู้นั้นสามารถควบคุมเจตนา (Control the will) ของบุคคลอื่นที่ร่วมกระทำความผิดอาญานั้นเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมร้ายแรงตามธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้ จนการก่ออาชญากรรมนั้นสำเร็จ อันเป็นเจตนาของผู้กำหนดนโยบายนั้น มิใช่เจตนาของบุคคลที่กระทำความผิดอาญานั้นๆ เองแต่อย่างใด ก็ย่อมถือว่าผู้กำหนดนโยบายนั้นกระทำการก่ออาชญากรรมร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ และต้องรับผิดชอบทางอาญาต่อการก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้น และต้องรับโทษตามธรรมนูญกรุงโรมฯ ในขณะที่บุคคลทั้งหลายที่กระทำความผิดอาญาในลักษณะต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของการก่ออาชญากรรมร้ายแรงนั้น ย่อมมีความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้สั่งการ ให้การสนับสนุน หรือช่วยเหลือในการประกอบอาชญากรรมที่ร้ายแรงนั้น หรือมีความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับฐานความผิดทางอาญานั้นๆ แล้วแต่กรณี

ตัวอย่างเช่น คดี Thomas Lubanga Dyilo⁴²⁷

นาย Thomas Lubanga Dyilo เป็นสมาชิกและหนึ่งในผู้ก่อตั้ง “สหภาพรักบ้านเกิดแห่งคองโก” (l’Union des patriotes congolais - UPC) เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๐ และได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นประธานกลุ่มดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น กลุ่มรักบ้านเกิดแห่งคองโกและหน่วยงานสาขาทางทหารของสหภาพซึ่งมีชื่อเรียกว่า “กองกำลังรักบ้านเกิดเพื่อเสรีภาพแห่งคองโก” (la Force patriotique pour la libération du Congo - FPLC) ได้เข้ายึดอำนาจในเมือง Ituri ใน

⁴²⁷ โปรดดู http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations

เดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๐๒ องค์กรทั้งสองแห่งนี้ได้เข้าร่วมในความขัดแย้งทางทหารภายในประเทศ (un conflit armé interne) กับ กองทัพประชาชนชาวคองโก (l'Armée populaire congolaise - APC) และกองกำลังต่อต้านเพื่อบ้านเกิดในเมือง Ituri (la Force de résistance patriotique en Ituri - FRPI) ระหว่างเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๐๒ ถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓

ระหว่างวันที่ ๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๒ ถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ หน่วยงานทางทหารของ UPC/FPLC ได้ทำการรับสมัครเยาวชนเป็นการทั่วไปซึ่งรวมถึงเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ทั้งในลักษณะของการบังคับและสมัครใจ พยานหลายปากแถลงด้วยความเชื่อมั่นและหนักแน่นว่ามีการรับสมัครเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีโดยสมัครใจหรือถูกบังคับในองค์กรทั้งสองแห่ง (UPC/FPLC) และต่อจากนั้น เด็กเหล่านั้นได้ถูกส่งไปในพื้นที่โดยทั่วไปขององค์กรทั้งสองนั้น หรือที่ค่ายฝึกทางทหาร (ses camps de formation militaire) ขององค์กรทั้งสองนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ตั้งอยู่ที่เมือง Rwampara เมือง Mandro และเมือง Mongbwalu นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานวิดีโอซึ่งแสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่ามีทหารใหม่ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี อยู่ที่ค่ายเมือง Rwampara หลักฐานเหล่านี้ยืนยันว่าในค่ายทหารต่างๆ เหล่านี้ เด็กจำนวนมากได้รับการฝึกฝนอย่างหนักและได้รับโทษที่รุนแรงในลักษณะต่างๆ

เด็กจำนวนมากถูกใช้งานอย่างทหารในเมือง Bunia เมือง Tchomia เมือง Kasenyi เมือง Bogoro และที่อื่นๆ และต้องเข้าร่วมรบ โดยเฉพาะที่เมือง Kobu เมือง Songolo เมือง Mongbwalu ได้มีการพิสูจน์แล้วว่า UPC/FPLC ใช้เด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี เสมือนผู้คุ้มกันทางทหาร (gardes militaires) และหน่วยพิเศษที่มีชื่อว่า “kadogo” ได้รับการจัดตั้งขึ้นด้วยกองกำลังซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี เป็นหลัก ระหว่างวันที่ ๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๒ ถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓

ศาลจึงมีความมั่นใจว่าผู้ถูกกล่าวหา (นาย Thomas Lubanga Dyilo) ได้กำหนดแผนดำเนินการร่วมกันกับผู้กระทำการอื่นและร่วมกันดำเนินการตามแผนดังกล่าวเพื่อจัดตั้งกองกำลังทหารเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะได้อำนาจควบคุมเมือง Ituri และคองอำนาจเช่นนั้นไว้ ทั้งทางด้านการเมืองและทางทหาร การดำเนินการร่วมกันตามแผนดังกล่าวนำมาซึ่งการเกณฑ์และการขึ้นทะเบียนเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ใน UPC/FPLC ระหว่างวันที่ ๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๒ ถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ โดยนัยดังกล่าว UPC/FPLC ได้ทำให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี มีส่วนร่วมอย่างมากในความขัดแย้ง (les hostilités) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการต่อสู้ ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว เด็กๆ ถูกใช้งานเหมือนทหารและผู้คุ้มกันทางทหารแก่ผู้รับผิดชอบระดับสูง ซึ่งรวมถึงผู้ถูกกล่าวหาด้วย

ศาลอาญาระหว่างประเทศจึงวินิจฉัยว่า นาย Thomas Lubanga Dyilo เป็นประธาน UPC/FPLC และหลักฐานต่างๆ พิสูจน์ให้เห็นว่าเขาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สั่งการ (le commandement) ในฐานะผู้นำกองกำลัง (chef de l'armée) และผู้กำหนดทิศทางนโยบายของกองกำลัง เขารับผิดชอบในการประสานงานโดยรวมของกิจกรรมต่างๆ ของ UPC/FPLC และได้รับรายงานอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับสาระสำคัญของการดำเนินการต่างๆ ของ FPLC นอกจากนี้ เขายังมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินการทางทหารและมีบทบาทสำคัญในการให้การสนับสนุนด้านการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดหาอาวุธ ดินระเบิด อาหาร เครื่องแบบ เครื่องจำเป็นทางทหาร และสิ่งของจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของกองกำลัง เขามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการรับสมัครทหารใหม่ และเขาให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการรณรงค์การรับสมัคร ตัวอย่างเช่น โดยการประกาศต่อหน้าประชาชนและทหารใหม่ ในระหว่างการแสดงคำประกาศในค่ายทหารที่เมือง Rwampara เขาได้สนับสนุนให้เด็กๆ รวมถึงเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี เข้าร่วมแถวในกองทัพและดูแลรักษาความปลอดภัยของประชาชนภายหลังจากที่เด็กๆ เหล่านี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เมื่อสิ้นสุดการฝึกอบรมทางทหาร ยิ่งกว่านั้น เขายังใช้เด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี เป็นผู้คุ้มกันส่วนตัว และยังเห็นว่าเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกของ UPC/FPLC อยู่เป็นประจำด้วยเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ ศาลชั้นต้น (la Chambre de première instance I) ประຈาศาญาระหว่างประเทศจึงสรุปว่าจากหลักฐานทั้งหลายเหล่านี้ การมีส่วนร่วมของนาย Thomas Lubanga Dyilo มีนัยสำคัญเกี่ยวกับแผนการดำเนินการร่วมกันที่นำมาซึ่งการเกณฑ์และการขึ้นทะเบียนเด็กชายและเด็กหญิงอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ใน UPC/FPLC และการใช้เด็กเหล่านี้เพื่อการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในความขัดแย้ง และวินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่านาย Thomas Lubanga Dyilo มีความผิดฐานก่ออาชญากรรมสงคราม (crimes de guerre) ในฐานะตัวการ (co-auteurs) โดยการเกณฑ์และการขึ้นทะเบียนเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี และทำให้เด็กเหล่านั้นเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในความ

ขัดแย้งระหว่างวันที่ ๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๒ ถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ และเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ ศาลชั้นต้นลงโทษนาย Thomas Lubanga Dyilo โดยโทษจำคุก ๑๔ ปี และให้พักระยะเวลาที่เขาถูกควบคุมตัวที่ศาลอาญาระหว่างประเทศออกจากระยะเวลาจำคุกดังกล่าว⁴²⁸

ต่อมา เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยหลักการเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้เสียหายในคดี *Le procureur c. Thomas Lubanga Dyilo* และให้กองทุนเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายรวบรวมข้อเสนอการเยียวยาความเสียหายที่เสนอโดยผู้เสียหายทั้งหลายและนำเสนอต่อศาลชั้นต้นในอนาคต เงินค่าสินไหมทดแทน ให้จ่ายจากเงินกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว⁴²⁹

อีกตัวอย่างหนึ่ง คดี Seromba⁴³⁰

วันที่ ๑๒ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ ศาลอุทธรณ์ (the Appeals Chamber) ประຈำศาลอาญาระหว่างประเทศแห่งรวันดา (International Criminal Tribunal for Rwanda - ICTR) ได้มีคำตัดสินในคดี *Procesutor v. Seromba* โดยศาลอุทธรณ์ตัดสินให้นาย Athanase Seromba ซึ่งเป็นนักบวชโรมันคาทอลิกจากรวันดา มีความผิดฐานมีส่วนร่วมในการก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (crime of genocide) และการทำลายล้าง (extermination) ในฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อันเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมของเขาในการสั่งให้คนขับรถเกรตดินขับรถพุงชนทำลาย (bulldozing) โบสถ์แห่ง Nyange เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ อันเป็นเหตุให้กลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi ซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและพักอาศัยอยู่ในโบสถ์ดังกล่าว เสียชีวิตเป็นจำนวนราว ๑,๕๐๐ คน ศาลอุทธรณ์ตัดสินให้จำคุกนาย Athanase Seromba ตลอดชีวิต⁴³¹ จากเดิมที่ศาลชั้นต้น (the ICTR Trial Chamber) มีคำตัดสิน เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ ให้จำคุก นาย Athanase Seromba เป็นเวลา ๑๕ ปี ทั้งนี้ ศาลอุทธรณ์ได้ตีความคำว่า “กระทำความผิด” (committing) ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด (a mode of participation) อันทำให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายกว้างขวางขึ้น และวางแนวคำตัดสินใหม่ (precedent) โดยการนำถ้อยคำดังกล่าวใช้บังคับกับการทำลายล้างในฐานเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ในการนี้ ศาลอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของศาลชั้นต้นในประเด็นที่ว่านาย Athanase Seromba เพียงแต่ให้ความช่วยเหลือและยุยงอันเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมในการก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ โดยการสั่งให้คนขับรถเกรตดินขับรถพุงชนทำลายโบสถ์แห่ง Nyange เท่านั้น ในทางตรงกันข้าม ศาลอุทธรณ์ยืนตามคำตัดสินของศาลชั้นต้น สำหรับการกระทำอีกประการหนึ่งในวันก่อนหน้านั้น ในประเด็นที่ว่า นาย Athanase Seromba ให้ความช่วยเหลือและยุยงในการก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ โดยการขับไล่ลูกจ้างในพื้นที่ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi อันทำให้บุคคลเหล่านั้นถูกฆ่าตายโดยการโจมตีของกลุ่มชาติพันธุ์ Hutu หัวรุนแรงซึ่งรวมตัวกันอยู่นอกกำแพงโบสถ์

ในชั้นพิจารณาของศาลชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ ศาลชั้นต้นพบว่าเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ กลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi ถูกด้อนเข้าไปในโบสถ์แห่ง Nyange ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัด Kibuye ทางตะวันตกของรวันดา พลเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi ซึ่งประกอบด้วยผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก พักอาศัยอยู่ในโบสถ์แห่ง Nyange และกลุ่มชาติพันธุ์ Hutu หัวรุนแรง

⁴²⁸ คำวินิจฉัยและโทษในคดีนี้ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์

⁴²⁹ คำตัดสินดังกล่าว ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์

⁴³⁰ โปรดดู www.haguejusticeportal.net/index และ www.trial-ch.org/en/resources/trial-watch/trial-watch/.../Profile.html โปรดดู Gregory Townsend, Committing Genocide by Integral-Part Participation: The ICTR Appeals Chamber judgement in *Procesutor v. Seromba*, <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=9883>

⁴³¹ คำตัดสินของศาลอุทธรณ์มีข้อน่าสนใจในสามประการ ได้แก่ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา ผู้ถูกกล่าวหา ไม่มีสิทธิโดยเสรี (an unfettered right) ที่จะให้การเป็นตนสุดท้ายในคดี ในส่วนที่เกี่ยวกับพยานหลักฐาน คำให้การของพยานเพียงปากเดียวสามารถเพียงพอที่จะทำให้พบข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้โดยปราศจากข้อสงสัย (beyond a reasonable doubt) และในส่วนที่เกี่ยวกับการลงโทษ การทรยศต่อความเชื่อถือศรัทธา (betrayal of trust) เป็นเหตุแห่งการเพิ่มโทษ (an aggravating circumstance) และการที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีอายุ (นาย Athanase Seromba มีอายุเพียง ๓๑ ปี ในขณะที่ก่ออาชญากรรม) มิได้เป็นเหตุบรรเทาโทษ (a mitigating circumstance) แต่อย่างใด รายละเอียดของคดี โปรดดู Gregory Townsend, *เพิ่งอ้าง*, น. ๓๗.



ซึ่งมีอาวุธครบได้ล้อมโบสถ์แห่งนั้นไว้เพื่อป้องกันมิให้กลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi ในโบสถ์สามารถหลบหนีออกไปได้ ในวันที่ ๑๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ นาย Athanase Seromba ได้ขับไล่คนงานกลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi ออกไปจากโบสถ์ และห้ามมิให้กลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi ที่หิวโหยและไร้ที่อยู่อาศัยเก็บกล้วยในบริเวณนั้นไปรับประทาน และสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยิงใส่กลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi นอกจากนี้ นาย Athanase Seromba ยังปฏิเสธคำขอของกลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi ให้สวดมนต์ให้แก่พวกเขาอีกด้วย

ก่อนวันที่ ๑๖ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ กลุ่มชาติพันธุ์ Hutu หัวรุนแรง โจมตีกลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi ที่พักอาศัยอยู่ในโบสถ์ ด้วยการใช้มีดใบเลื่อย (machetes) ปืน ลูกกระเบิดขนาดเล็ก (grenades) ดินปืน และปืนฉีดน้ำมัน (petrol sprayers) เมื่อถูกโจมตี กลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi จึงปิดกั้นตนเองอยู่ภายในโบสถ์ ต่อมา วันที่ ๑๕ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ ผู้โจมตีพยายามจุดไฟเผาโบสถ์แต่ไม่สำเร็จ พยานให้การว่ากลุ่มผู้โจมตีร้องเพลงต่อต้านกลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi และเป่านกหวีดขณะทำการโจมตีดังกล่าว ร่วมกันผู้นำชุมชน

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ เป็นเวลาหลายชั่วโมงที่โบสถ์แห่ง Nyange ถูกรถเกรดดินพุ่งชนทำลาย ส่งผลให้ชาว Tutsi ที่อาศัยอยู่ในโบสถ์เสียชีวิตเป็นจำนวนอย่างน้อย ๑,๕๐๐ คน ปรากฏว่าผู้รอดชีวิตจากเหตุการณ์รถเกรดดินพุ่งชนทำลายโบสถ์แห่ง Nyange เพียงหนึ่งคนเท่านั้น ศาลชั้นต้นพบว่านาย Athanase Seromba ปรึกษาและยอมรับการตัดสินใจของหน่วยงานในชุมชน (local authorities' decision) ที่จะให้รถเกรดดินพุ่งชนทำลายโบสถ์แห่ง Nyange ซึ่งมีกลุ่มชาติพันธุ์ Tutsi อาศัยอยู่ภายใน ก่อนที่จะขับรถเกรดดินพุ่งชนทำลายโบสถ์ดังกล่าว คนขับรถได้ถามนาย Athanase Seromba ถึงสามครั้งว่าเขาควรทำลายโบสถ์แห่งนั้นหรือไม่ นาย Athanase Seromba ได้ตอบยืนยันไปและได้พูดด้วยถ้อยคำที่เป็นการส่งเสริมคนขับรถในการทำลายโบสถ์นั้น ศาลชั้นต้นยังพบด้วยว่านาย Athanase Seromba ได้แนะนำคนขับรถให้ขับรถพุ่งชนทำลาย ณ จุดต่างๆ ของโบสถ์ของตน และชี้ให้เห็นถึงจุดเปราะบาง (the fragile side) ของโบสถ์ บนพื้นฐานของพยานหลักฐานต่างๆ ดังกล่าว ศาลชั้นต้นตัดสินว่านาย Athanase Seromba เพียงแต่ช่วยหรือยุยงการก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์เท่านั้น (merely added and abetted genocide) และลงโทษจำคุกบางส่วนเป็นเวลา ๑๕ ปี อัยการและจำเลยอุทธรณ์คำตัดสินของศาลชั้นต้น

ประเด็นหลักของการอุทธรณ์อยู่ที่รูปแบบของการมีส่วนร่วมของผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ นาย Athanase Seromba ได้ช่วยเหลือและยุยง กระทำการ หรือสั่งให้ก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์และการทำลายล้างอันเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติหรือไม่ หากแต่นาย Athanase Seromba ยังคงยืนยันความบริสุทธิ์ของตน และต่อสู้ว่าตน “มิได้กระทำความผิดใดๆ” (did not commit any crime) และพยายามทำให้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของศาลชั้นต้นตกไป

อัยการกล่าวอ้างว่าการกระทำและคำพูด (utterances) ของนาย Athanase Seromba นับว่าเป็น “การสั่ง” (ordering) ให้ก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์และการทำลายล้างอันเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ หรือไม่ก็การกระทำของนาย Athanase Seromba เป็นการ “กระทำการ” (committing) ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการกระทำความผิดโดยตรง และทางกายภาพของการฆาตกรรมหรือการฆาตกรรมด้วยมือของบุคคลนั่นเอง (with one's own hand) ศาลอุทธรณ์โดยผู้พิพากษาฝ่ายข้างมากเห็นว่า “กระทำการ” (committing) อาจเกิดขึ้นได้เมื่อการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา “มีส่วนสำคัญถึงขนาดเป็นส่วนหนึ่งที่มีอาจแยกออกได้ของอาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์” (as much an integral part of the genocide) หรือการฆาตกรรมที่ทำให้เกิดขึ้น และตัดสินว่านาย Athanase Seromba เป็น “ผู้กระทำความผิดหลักโดยอนุญาตและตัดสินใจด้วยตนเองในการกระทำความผิด จึงสมควรถูกลงโทษฐานก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์” (principal perpetrator) ดังนั้น นาย Athanase Seromba ได้กระทำความผิดฐานก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ เนื่องจากการกระทำของเขา (การปรากฏตัวของเขา คำพูดของเขา การอนุญาตและตัดสินใจของเขาที่จะให้ขับรถพุ่งชนทำลาย และการให้คำสั่งของเขา)ฟังได้ว่าเป็นการกระทำส่วนหนึ่งที่มีอาจแยกออกได้ในการพุ่งชนทำลายโบสถ์ซึ่งมีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ ภายใต้ ความหมายที่กว้างขวางมากขึ้นของคำว่า “กระทำการ” (committing) จึงไม่เกี่ยวข้องกับการที่นาย Athanase Seromba มิได้ขับรถเกรดดินซึ่งทำลายโบสถ์นั้นด้วยตนเอง



กรณีที่สอง:

ผู้ก่ออาชญากรรมโดยกระทำความผิดร่วมกัน เป็นกรณีบุคคลหลายคนกระทำความผิดอาญาร่วมกันหรือมีมากกว่าหนึ่งคน (Plurality of persons) และมีการวางแผนการกระทำความผิดหรือก่ออาชญากรรมร่วมกัน (Common plan) โดยผู้กระทำความผิดแต่ละคนต่างมีเจตนาหรือมูลเหตุจูงใจที่จะประกอบอาชญากรรมนั้นเป็นของตนเอง (Contribution) หรือมีเจตนาร่วมกันที่จะก่ออาชญากรรมนั้น (joint control) เมื่อการก่ออาชญากรรมนั้นได้กระทำสำเร็จหรือพยายามประกอบอาชญากรรมนั้น บุคคลเหล่านั้นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนบุคคลสำหรับอาชญากรรมที่กระทำร่วมกันนั้น

เมื่อได้พิจารณารูปแบบของความรับผิดชอบของบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในสองกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประกอบกับข้อเท็จจริงและสภาพการณ์โดยรวมของการดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จะเห็นได้ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งเป็น “ผู้กำหนดนโยบาย” ในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดและประกาศนโยบายดังกล่าว ตลอดจนกำหนดระยะเวลาปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าว อีกทั้งยังเป็น “ผู้สั่งการ” ให้บุคคลฝ่ายต่างๆ รับผิดชอบต่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลอย่างเคร่งครัดและพร้อมทำให้เจ้าหน้าที่ตกอยู่ในภาวะกดดันอย่างรุนแรงที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวให้มากที่สุดและรวดเร็วที่สุด โดยการมอบหมายและชี้แจงนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดต่อหัวหน้าหน่วยงานและผู้บริหารระดับสูงของฝ่ายปกครองระดับต่างๆ ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการมอบหมายหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่างๆ ดังกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร “กำหนดแนวทาง” การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวซึ่งมีลักษณะของ “การชักจูง” ให้ใช้ความรุนแรงในการปฏิบัติการอย่างและไร้ความปรานี อันนำไปสู่การกระทำความผิดทางอาญาต่างๆ ซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก่อให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชากรพลเรือนเป็นจำนวนมาก ครอบคลุมทุกภูมิภาคของประเทศไทย นอกจากนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังเคย “กล่าวยอมรับ” ว่า “การดำเนินนโยบายดังกล่าวอาจทำให้มีคนเสียชีวิตบ้างก็เป็นเรื่องปกติ” อันแสดงให้เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้กำหนดนโยบายดังกล่าว “รู้ถึง” การขาดกรรมหรือการเสียชีวิตของประชากรพลเรือนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางจากการดำเนินนโยบายของตนเอง และได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาความผิดพลาดที่เกิดขึ้นนั้นแต่อย่างไรก็ตาม กรณีจึงกล่าวได้ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดอันนำมาสู่ความผิดพลาดอย่างร้ายแรงในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว เป็นผู้ต้องรับผิดชอบต่อข้อกำหนดและการดำเนินนโยบายดังกล่าว อันนำมาซึ่งการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติแก่ประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวางและอย่างรุนแรง ในลักษณะที่เป็นผู้ก่ออาชญากรรมดังกล่าวร่วมกับบุคคลอื่นและโดยผ่านบุคคลอื่นด้วย เนื่องจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สามารถกำหนดและควบคุมเจตนาของบุคคลทั้งหลายที่กระทำความผิดทางอาญาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ตนกำหนด จนกระทั่งการก่ออาชญากรรมร้ายแรงได้กระทำจนสำเร็จ ตามเจตนาของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้กำหนดนโยบายดังกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงเป็นผู้ก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติอันเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศ และจะต้องได้รับโทษตามธรรมนูญกรุงโรมฯ

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายที่มีส่วนในการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับต่างๆ ก็ต้องรับผิดชอบทางอาญาและอาจต้องรับโทษในอาชญากรรมนั้น หากเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเช่นนั้นเป็นไปโดยเจตนาและมุ่งหมายที่จะสนับสนุนกิจกรรมทางอาชญากรรมหรือให้บรรลุความมุ่งประสงค์ทางอาชญากรรมของกลุ่มหรือรู้ถึงเจตนาของกลุ่มที่ประกอบอาชญากรรมนั้น โดยนัยดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูงขององค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งออกคำสั่งการต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย ย่อมมีส่วนในการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และการมีส่วนเช่นนั้นเป็นไปโดยเจตนาและมุ่งหมายที่จะสนับสนุนการก่ออาชญากรรมนั้นหรือเพื่อให้บรรลุความมุ่งประสงค์ในการก่ออาชญากรรมเช่นนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้จึงกระทำความผิดอาญาในฐานะผู้ร่วมก่ออาชญากรรม (ตัวการ) ในขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับล่างที่รับคำสั่งมาและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด การมีส่วนในการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยเจตนา การกระทำในส่วนของตนมิได้เป็นไปโดยมุ่งหมายให้การสนับสนุนการประกอบอาชญากรรมนั้น หรือเพื่อให้บรรลุความมุ่งประสงค์ของอาชญากรรมดังกล่าว



เจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงมีความผิดในฐานะผู้ให้การสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือในการประกอบอาชญากรรม (ผู้สนับสนุน) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่เหล่านี้อาจต้องรับผิดชอบทางอาญาตามความผิดอาญาสามัญในกรณีที่ตนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันเป็นความผิดอาญาสามัญด้วย

(๑.๓) การฟ้องคดีการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติตามข้อ ๑๒ ถึงข้อ ๑๕ ของธรรมนูญกรุงโรม⁴³² โดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่า ช่องทางการเริ่มคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศมีสามวิธีด้วยกัน ได้แก่ การเริ่มคดีโดยรัฐภาคี การเริ่มคดีโดยคณะมนตรีความมั่นคง (the Security Council) และการเริ่มคดีโดยอัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ

การเริ่มคดีโดยคณะมนตรีความมั่นคง⁴³³ คณะมนตรีความมั่นคงซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด ๗ ของกฎบัตรสหประชาชาติ อาจเสนอกรณีซึ่งปรากฏว่าอาชญากรรมหนึ่งหรือมากกว่าได้กระทำขึ้น โดยเสนอต่ออัยการเพื่อให้สืบสวนสอบสวนกรณีดังกล่าว⁴³⁴ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ อัยการจะต้องพิจารณาน้ำหนักของข้อเท็จจริงก่อนที่จะเริ่มสืบสวนสอบสวนหรือไม่ต่อไป⁴³⁵

ในขณะที่การเริ่มคดีโดยรัฐภาคีและโดยอัยการตกอยู่ภายใต้ “เงื่อนไขบังคับก่อน” กล่าวคือ ในกรณีรัฐภาคีเป็นผู้เริ่มคดี⁴³⁶ รัฐภาคีอาจเสนอกรณีซึ่งดูเหมือนว่าอาชญากรรมได้ถูกกระทำขึ้นในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศต่ออัยการเพื่อให้สืบสวนสอบสวนกรณีดังกล่าว เพื่อจะวินิจฉัยว่ามีบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือมากกว่านั้นควรจะถูกฟ้องว่ากระทำความผิดอาญาเช่นนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ในการเสนอกรณีเช่นนั้น จะต้องระบุเกี่ยวกับพฤติการณ์แวดล้อมที่เกี่ยวข้องและมีเอกสารประกอบที่สนับสนุนการเสนอซึ่งรัฐผู้เสนอมีความเชื่อมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ในกรณีเช่นนี้ อัยการจะต้องพิจารณาน้ำหนักของข้อเท็จจริงที่จะนำเข้าสู่คดีก่อนแล้ววินิจฉัยว่าจะเริ่มการสอบสวนหรือไม่⁴³⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเท็จจริงมีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าการประกอบอาชญากรรมหรือกำลังมีการประกอบอาชญากรรมในเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศหรือไม่ คดีนั้นศาลจะสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ และเมื่อได้คำนึงถึงความรุนแรงของอาชญากรรมและประโยชน์ของผู้เสียหายแล้ว มีเหตุผลที่มีหลักฐานสนับสนุนเพียงพอที่จะเชื่อว่าการสืบสวนนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แห่งความยุติธรรม⁴³⁸

⁴³² Rome Statute, **Article 12** Preconditions to the exercise of jurisdiction **Article 13** Exercise of jurisdiction **Article 14** Referral of a situation by a State Party **Article 15** Prosecutor

⁴³³ Rome Statute, Article 13 (b) Exercise of jurisdiction

“The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this Statute if: (b) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations;...”

⁴³⁴ ตัวอย่างของการเสนอกรณีโดยคณะมนตรีความมั่นคง เช่น กรณีการก่ออาชญากรรมสงครามและอาชญากรรมต่อมนุษยชนในประเทศดาร์ฟู (เดือนมีนาคม ๒๐๐๕)

⁴³⁵ Rome Statute, **Article 53** Initiation of an investigation

⁴³⁶ Rome Statute, **Article 13 (a)** Exercise of jurisdiction

“The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this Statute if: (a) A situation in which one or more of such crimes appeared to have been committed is referred to the Prosecutor by a State Party in accordance with article 14;...”

⁴³⁷ Rome Statute, **Article 53** Initiation of an investigation

⁴³⁸ ตัวอย่างของการเสนอกรณีโดยรัฐภาคี เช่น กรณีการก่ออาชญากรรมสงครามและอาชญากรรมต่อมนุษยชาติในประเทศยูกันดา (เดือนธันวาคม ๒๐๐๓) กรณีการก่ออาชญากรรมสงครามในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก (เดือนมีนาคม ๒๐๐๔) กรณีการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกากลาง (เดือนธันวาคม ๒๐๐๔)

ในกรณีการเป็นผู้เริ่มคดี⁴³⁹ อัยการสามารถเริ่มคดีเองได้ตามหลักการสืบสวนสอบสวนด้วยตนเอง (*proprio motu*)⁴⁴⁰ ทั้งนี้ อัยการจะต้องวิเคราะห์ความหนักแน่นของข้อมูลที่ได้รับ เพื่อความมุ่งประสงค์นี้ อัยการอาจแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมจากรัฐ องค์การของสหประชาชาติ องค์การระหว่างรัฐบาล หรือองค์การที่มีใช้รัฐบาล หรือแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถืออื่นๆ ที่อัยการเห็นสมควร และอาจได้รับคำเบิกความเป็นลายลักษณ์อักษร หรือคำเบิกความด้วยวาจา ณ ที่ตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ⁴⁴¹

อย่างไรก็ตาม ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ วรรคสอง ของธรรมนูญกรุงโรมฯ การใช้เขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศโดยการเริ่มคดีโดยรัฐภาคีและโดยอัยการ ตกอยู่ภายใต้ “เงื่อนไขบังคับก่อน” (*preconditions*) หากรัฐดังต่อไปนี้รัฐใดรัฐหนึ่งหรือมากกว่าเป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ หรือยอมรับเขตอำนาจของศาล⁴⁴²

ก) รัฐเจ้าของดินแดนซึ่งการกระทำที่เป็นปัญหาได้เกิดขึ้นในดินแดนหรือรัฐที่จดทะเบียนเรือหรืออากาศยาน หากอาชญากรรมได้กระทำให้ขึ้นบนเรือหรืออากาศยานดังกล่าว

ข) รัฐซึ่งบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าประกอบอาชญากรรมถือสัญชาติ โดยนัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าธรรมนูญกรุงโรมฯ เปิดโอกาสให้รัฐที่ยังมิได้ให้สัตยาบันหรือแสดงความยินยอมที่จะผูกพันตามธรรมนูญกรุงโรมฯ (Non-State Party) ใช้สิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ก่อนที่รัฐจะให้สัตยาบันหรือแสดงความยินยอมใดๆ ได้โดยส่งมอบคำประกาศให้แก่นายทะเบียนประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ อันเป็นการแสดงเจตนายอมรับอำนาจศาลสำหรับกรณีอาชญากรรมร้ายแรงคดีใดคดีหนึ่ง (ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาล) หรือยอมรับอำนาจศาล “เป็นการเฉพาะคราว” (*ad hoc acceptance*) ก็ได้ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ วรรคสาม แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ⁴⁴³ ในกรณีเช่นนั้น ศาลอาญาระหว่างประเทศก็จะมีเขตอำนาจเหนือความผิดหรืออาชญากรรมที่ได้กระทำบทที่ ๕ ขึ้นในรัฐนั้นได้โดยทันที การเสนอเรื่องดังกล่าวยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐ (ที่ยังมิได้ให้สัตยาบันธรรมนูญกรุงโรมฯ นั้น) ที่จะผูกพันตามธรรมนูญกรุงโรมฯ ต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ ศาลอาญาระหว่างประเทศยังอาจปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ เหนือดินแดนของรัฐภาคี และเหนือดินแดนของรัฐอื่นใดตาม “ความตกลงพิเศษ” (*special agreement*) อีกด้วย⁴⁴⁴

ดังนั้น แม้ประเทศไทยจะยังมิได้ผูกพันตามธรรมนูญกรุงโรมฯ อย่างเป็นทางการหรือในทางกฎหมาย และยังมีได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ แต่ประเทศไทยก็สามารถที่จะยอมรับอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับปัญหาการก่ออาชญากรรมร้ายแรงจากการดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ อันจะเป็นการแสดงเจตนาของประเทศไทยที่จะยอมรับอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับคดีดังกล่าวเป็นการเฉพาะเจาะจง

⁴³⁹ Rome Statute, **Article 13 (c)** Exercise of jurisdiction

“The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this Statute if: (c) the Prosecutor has initiated an investigation in respect of such a crime in accordance with article 15.”.

Rome Statute, **Article 15** Prosecutor, paragraph 1

“The Prosecutor may initiate investigations *proprio motu* on the basis of information on crimes within the jurisdiction of the Court.”

⁴⁴⁰ ตัวอย่างของการเริ่มคดีโดยอัยการ เช่น กรณีการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติในประเทศไอเวอรีโคสต์ กรณีการก่ออาชญากรรมสงครามในประเทศโคลัมเบีย กรณีการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติในประเทศเคนยา

⁴⁴¹ Rome Statute, **Article 15** Prosecutor, paragraph 2.

⁴⁴² Rome Statute, **Article 12** Preconditions to the exercise of jurisdiction, paragraph 2.

⁴⁴³ Rome Statute, **Article 12** Preconditions to the exercise of jurisdiction, paragraph 3.

“3. If the acceptance of a State which is not a Party to this Statute is required under paragraph 2, that State may, by declaration lodged with the Registrar, accept the exercise of jurisdiction by the Court with respect to the crime in question. The accepting State shall cooperate with the Court without any delay or exception in accordance with Part 9”.

⁴⁴⁴ Rome Statute, **Article 4** Legal status and powers of the Court, paragraph 2.

“2. The Court may exercise its functions and powers, as provided in this Statute, on the territory of any State Party and, by special agreement, on the territory of any other State.”



อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยซึ่งยังมีได้เป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ จะเสนอเรื่องการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติจากการดำเนินนโยบายในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อศาลอาญาระหว่างประเทศได้นั้น กรณีจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ วรรคสอง ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ได้แก่

ประการที่หนึ่ง

ศาลอาจใช้เขตอำนาจของตน หากรัฐดังต่อไปนี้รัฐใดรัฐหนึ่งหรือมากกว่าเป็นภาคีของธรรมนูญศาลฯ นี้ หรือยอมรับเขตอำนาจของศาล

- รัฐเจ้าของดินแดนซึ่งการกระทำที่เป็นปัญหาได้เกิดขึ้นในดินแดนหรือรัฐที่จดทะเบียนเรือหรืออากาศยาน หากอาชญากรรมได้กระทำขึ้นบนเรือหรืออากาศยานดังกล่าว

- รัฐซึ่งบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าประกอบอาชญากรรมถือสัญชาติ

ประการที่สอง

ศาลอาจใช้เขตอำนาจของตนตามกรณีข้างต้นได้ หากปรากฏว่าอาชญากรรมหนึ่งหรือมากกว่าดังกล่าว ซึ่งดูเหมือนว่าได้กระทำขึ้นได้รับการเสนอต่ออัยการโดยรัฐภาคี (ข้อ ๑๔) หรืออัยการได้เริ่มการสืบสวนสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมเช่นว่า (ข้อ ๑๕)

เมื่อได้พิจารณาเงื่อนไขแห่งการแสดงเจตนาของประเทศไทยในการยอมรับอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยจะแสดงเจตนายอมรับอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศได้นั้น จะต้องเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ กล่าวคือ กรณีที่หนึ่งมีรัฐภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ รัฐหนึ่ง (หรือมากกว่า) เสนอเรื่องดังกล่าวเป็นคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งการกระทำความผิดอาญาเช่นนั้นเกิดขึ้นในดินแดนแห่งรัฐตน และในกรณีเช่นนั้น ประเทศไทยซึ่งมิได้เป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ จึงสามารถแสดงเจตนายอมรับอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศตามวิธีการที่กำหนดไว้ในวรรคสามของข้อ ๑๒ ได้ หรือกรณีที่สอง ประเทศไทยแสดงเจตนายอมรับอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะคดีดังกล่าว (*ad hoc acceptance*) ภายหลังจากรัฐภาคีได้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศ หรืออัยการ (ประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ) ได้เริ่มการสืบสวนสอบสวนคดีดังกล่าวเอง (*proprio motu*)

ผลที่ตามมา เป็นดังนี้

- ประเทศไทยไม่สามารถที่จะเสนอเรื่องดังกล่าวเป็นคดีอาชญากรรมร้ายแรง (ลักษณะอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ) ต่อศาลอาญาระหว่างประเทศโดยตรงแต่อย่างใด

- ประเทศไทยจะแสดงเจตนายอมรับอำนาจศาลตามวิธีการที่กำหนดในข้อ ๑๒ วรรคสาม ดังกล่าวข้างต้นได้เมื่อเป็นกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งในสองกรณีนี้⁴⁴⁵ คือ เมื่อมีรัฐภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ รัฐใดรัฐหนึ่งเป็นผู้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศ หรือเมื่ออัยการเริ่มการสืบสวนสอบสวนคดีดังกล่าวเอง (*proprio motu*) เท่านั้น ในกรณีหนึ่งกรณีใดดังกล่าว ประเทศไทยจึงสามารถแสดงเจตนายอมรับอำนาจศาลได้ โดยจะต้องทำคำประกาศยอมรับอำนาจศาลเสนอต่อนายทะเบียนประจำศาล (the Registrar) เช่นนี้ ศาลอาญาระหว่างประเทศก็จะมีอำนาจเหนือคดีดังกล่าวและสามารถพิจารณาคดีดังกล่าวต่อไปได้ และในกรณีเช่นนั้น ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือกับศาลโดยไม่ชักช้าและไม่มีข้อยกเว้น⁴⁴⁶

จะเห็นได้ว่าการเสนอเรื่องอาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศต่อศาลอาญาระหว่างประเทศได้นั้น จึงเป็นเรื่องที่ “เคร่งครัดอย่างมาก” เนื่องจากการกระทำความผิดหรือคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นอาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศ การที่จะเสนอเรื่องดังกล่าวมายังศาลอาญาระหว่างประเทศ รัฐที่จะเสนอเรื่องดังกล่าวจะต้องเป็นรัฐภาคี

⁴⁴⁵ ความเห็นในทำนองเดียวกัน โปรดดู José Doria, Hans-Peter Gasser, M. Cherif Bassiouni, The Legal Regime of the International Criminal Court, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2009, p. 439.

⁴⁴⁶ Rome Statute, **Article 12** Preconditions to the exercise of jurisdiction, paragraph 3.

ของธรรมนูญกรุงโรมฯ เท่านั้น “เป็นหลัก” เพราะรัฐภาคีได้แสดงเจตนาผูกพันทางกฎหมายที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของธรรมนูญกรุงโรมฯ ทุกประการโดยเคร่งครัด และยอมรับเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นการทั่วไป กล่าวคือ ยอมให้ศาลอาญาระหว่างประเทศมีอำนาจเหนืออาชญากรรมที่ก่อขึ้นในดินแดนของตนหรือที่ผู้ถูกกล่าวหาว่าประกอบอาชญากรรมเป็นคนถือสัญชาติตนทุกคดี โดยไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนายอมรับอำนาจศาลเหนือคดีแต่ละคดีเป็นการเฉพาะอีกครั้งหนึ่งแต่อย่างใด โดยนัยดังกล่าว รัฐที่เป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ จึงตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลทั้งในด้านที่รัฐดังกล่าวเป็นผู้เสนอคดีต่อศาล และในด้านที่คนถือสัญชาติของรัฐดังกล่าวถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลเช่นกัน หากธรรมนูญกรุงโรมฯ ยอมให้รัฐที่มีได้เป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ เสนอเรื่องการก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศต่อศาลได้โดยง่าย อาจเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้ศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือเพื่อก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่รัฐอื่นได้ ในทางกลับกัน หากบุคคลซึ่งถือสัญชาติของรัฐที่มีได้เป็นภาคีถูกรัฐภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ กล่าวหาหรือฟ้องเป็นคดีต่อศาล รัฐที่มีได้เป็นภาคีนั้นอาจจะไม่แสดงเจตนายอมรับอำนาจศาลก็ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐที่มีได้เป็นภาคีจะแสดงเจตนายอมรับอำนาจศาลก็เฉพาะแต่ในกรณีที่ดินจะเสนอคดีต่อศาล แต่จะไม่แสดงเจตนายอมรับอำนาจศาลเมื่อคนที่ถือสัญชาติตนถูกรัฐอื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งย่อมไม่สมเหตุผลและไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม โดยที่อาชญากรรมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ เป็น “อาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุด” ซึ่งอยู่ในความห่วงใยของประชาคมระหว่างประเทศโดยรวม⁴⁴⁷ และเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ กรณีจึงย่อมมีอาจยอมรับได้หากผู้ก่ออาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดต้องถูกปล่อยให้ลอยนวลและไม่ได้รับการลงโทษ ด้วยเหตุผลแค่เพียงว่าไม่มีศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีดังกล่าวในรัฐที่มีได้เป็นภาคีซึ่งคนที่ถือสัญชาติของรัฐนั้นได้กระทำความผิดในดินแดนของตน ดังนั้น ธรรมนูญกรุงโรมฯ จึงยังได้เปิดช่องให้คดีอาชญากรรมร้ายแรงอาจได้รับการเสนอไปสู่ศาลโดยรัฐที่มีได้เป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้ ช่องทางสำคัญช่องทางหนึ่งที่มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้⁴⁴⁸ คือ การเริ่มคดีเองโดยอัยการ (*proprio motu*) กล่าวคือ อัยการประจำศาลสามารถเริ่มคดีหรือเริ่มการสืบสวนสอบสวนได้ด้วยตนเองเกี่ยวกับอาชญากรรมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้อัยการจะต้องวิเคราะห์ความหนักแน่นของข้อมูลที่ได้รับ และเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว อัยการสามารถแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมจากรัฐ องค์การของสหประชาชาติ องค์การระหว่างรัฐบาล หรือองค์การที่มีใช้รัฐบาล หรือแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถืออื่นๆ ที่อัยการเห็นสมควรได้⁴⁴⁹ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการวินิจฉัยว่าจะเริ่มการสืบสวนสอบสวนหรือไม่ ให้อัยการพิจารณาว่า⁴⁵⁰

- ข้อมูลที่ได้รับมามีพื้นฐานที่สมเหตุผลที่จะพิจารณาได้ว่ามีการประกอบอาชญากรรมแล้ว หรือกำลังมีการประกอบอาชญากรรมภายในเขตอำนาจของศาลหรือไม่
- คดีได้รับหรือจะมีการรับคดีไว้พิจารณาโดยรัฐซึ่งมีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นหรือไม่ หรือคดีนั้นได้รับการสืบสวนสอบสวนโดยรัฐซึ่งมีเขตอำนาจเหนือคดีและรัฐได้ตัดสินใจที่จะไม่ฟ้องร้องดำเนินคดีบุคคลที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่การตัดสินใจนั้นเป็นผลมาจากความไม่สมัครใจหรือความสามารถของรัฐอย่างแท้จริงที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่⁴⁵¹

⁴⁴⁷ อันได้แก่ อาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (the crime of genocide) อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crimes against humanity) อาชญากรรมสงคราม (War crimes) อาชญากรรมอันเป็นการรุกราน (the crime of aggression)

Rome Statute, **Article 5** Crimes within the jurisdiction of the Court, paragraph 1.

⁴⁴⁸ แม้ประเทศไทยจะสามารถแสดงเจตนายอมรับอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะคดี หลังจากที่มีรัฐภาคีได้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังอัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ อันจะทำให้ศาลอาญาระหว่างประเทศมีเขตอำนาจเหนือคดีดังกล่าวก็ตาม แต่การร้องขอให้รัฐภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ ดำเนินการเช่นนั้นย่อมมิใช่เรื่องง่าย เนื่องจากการดำเนินการเช่นนั้นอาจเป็นการแทรกแซงหรือก้าวล่วงกิจการภายในของประเทศไทย และโดยทั่วไป ไม่มีรัฐภาคีใดที่ประสงค์จะกระทำเช่นนั้นเพราะอาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ นอกจากนี้ การเสนอเรื่องผ่านคณะมนตรีความมั่นคง (The Security Council) ก็มีข้อยุ่งยากเช่นกัน เนื่องจากมีกระบวนการและขั้นตอนที่ยากและซับซ้อนเป็นอย่างมาก อีกทั้งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนานมาก

⁴⁴⁹ Rome Statute, **Article 15** Prosecutor, paragraph 2.

⁴⁵⁰ Part 5 INVESTIGATION AND PROSECUTION. Rome Statute, **Article 53** Initiation of an investigation, paragraph 1.

⁴⁵¹ Rome Statute, **Article 17** Issues of admissibility, paragraph 1.



- เมื่อได้คำนึงถึงความรุนแรงของอาชญากรรมและประโยชน์ของผู้เสียหายแล้ว มีเหตุผลที่มีหลักฐานสนับสนุนเพียงพอที่จะเชื่อว่าการสืบสวนสอบสวนนั้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ในกรณีที่อัยการลงความเห็นว่ามีพื้นฐานที่สมเหตุผลที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ อัยการต้องทำคำร้องเสนอต่อองค์คณะตุลาการพิจารณาเบื้องต้น เพื่อขออำนาจในการสืบสวนสอบสวน พร้อมกับเอกสารวัตถุสิ่งของสนับสนุนที่รวบรวมได้⁴⁵² ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคานอำนาจอัยการ⁴⁵³

กล่าวโดยสรุปในส่วนนี้ได้ว่า ประเทศไทยไม่สามารถเสนอเรื่องการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศโดยตรงแต่สามารถแสดงเจตนาขอรับอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศเหนือคดีดังกล่าวเป็นการเฉพาะเจาะจงเมื่ออัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศเริ่มการสืบสวนสอบสวนคดีดังกล่าวเอง

⁴⁵² Rome Statute, **Article 15** Prosecutor, paragraph 3.

⁴⁵³ โปรดดู ปกป้อง ศรีสนิท, คำอธิบายกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๔๑๙, น. ๒๒๗.

DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP

DRUG POLICY
WAR STOP



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่เสนอมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลอาญา และข้อมูลที่ได้รับจากการลงพื้นที่เพื่อรับฟังข้อมูลจากครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย และนำมาสังเคราะห์โดยพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง ทั้งกฎหมายภายในของประเทศไทย และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศสากลด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ ๑ ถึงบทที่ ๔ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในบทสรุปนี้จะกล่าวถึงเนื้อหาสำคัญในสองส่วนย่อย ได้แก่ ๕.๑ บทสรุปภาพรวมเกี่ยวกับนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และ ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๕.๑

บทสรุปภาพรวมเกี่ยวกับนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

บทสรุปภาพรวมเกี่ยวกับนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบด้วยสาระสำคัญสามประการ ได้แก่ ๕.๑.๑ การกำหนดและประกาศนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด ๕.๑.๒ ลักษณะของการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด และ ๕.๑.๓ ผลของการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด

๕.๑.๑ การกำหนดและประกาศนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด

นโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี ๒๕๔๖ กำหนดขึ้นโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นให้เป็น “วาระแห่งชาติ” ตามที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เสนอ และต่อมา พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดดังกล่าวต่อสาธารณชนในหลายๆ โอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประกาศนโยบายดังกล่าวใน “พิธีประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด” ณ ลานพระราชวังดุสิต กรุงเทพมหานคร และการพูดทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ผ่านทางรายการนายกทักษิณคุยกับประชาชน ในหลายๆ ครา

การกำหนดและการประกาศนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มี “ลักษณะเฉพาะ” ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

(๑) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดนโยบายการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด เป็น “วาระแห่งชาติ” ที่ประชาชนทุกคนต้องผนึกกำลังร่วมรบชนิด “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ประกาศตัวเป็น “แม่ทัพใหญ่” ในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดในครั้งนี้

(๒) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดให้ใช้มาตรการ “Iron Fist” (กำปั้นเหล็ก) โดยใช้ถ้อยคำชี้นำ ปลุกเร้า กระตุ้น และชักจูงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เกิด “ความอึกเขม” ในการปฏิบัติการตามนโยบายดังกล่าวอย่างเข้มงวดและเคร่งครัด และให้ใช้ “ความรุนแรง” อย่างเด็ดขาดโดยไร้ความปรานีในการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายให้ได้มากที่สุด โดยในการประกาศนโยบายดังกล่าว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ยกคำกล่าวของพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ว่า “...ภายใต้แสงอาทิตย์ ไม่มี





อะไรที่ตำรวจไทยทำไม่ได้ เพราะฉะนั้นเรื่องยาเสพติด ผมมั่นใจว่าตำรวจไทยจัดการได้...” พร้อมเคยกล่าวด้วยว่า “...ถ้าจะมีผู้ค้าขายไปบ้างก็เป็นเรื่องปกติ บางทีถูกยิงตายแล้วต้องถูกยึดทรัพย์ด้วย ผมคิดว่าเราต้องหัดยอมพอกัน”

(๓) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนดกรอบเวลาปฏิบัติการ “ที่เร่งรัดอย่างมาก” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดภายในช่วงระยะเวลาเพียงสามเดือน คือ ระหว่างวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ภายหลังจากที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ประกาศและมอบหมายนโยบายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงไม่กี่วัน

(๔) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนด “เกณฑ์ชี้วัดผลสำเร็จ” และใช้เป็นเป้าหมายของการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนโยบายดังกล่าวไว้อย่างเคร่งครัด โดยมุ่งเน้นการลดยอดเป้าหมายหรือจำนวนผู้ค้าและผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้ได้ตาม “อัตราร้อยละ” ที่กำหนดไว้ในแต่ละช่วงเวลาของการปฏิบัติการเป็นสำคัญ และกำหนดให้ทุกอำเภอต้องรายงานผลการดำเนินการต่อศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส. จ.) ภายในเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส. จ.) ต้องรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายในเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา แม้จะไม่มีเวลาเหลือเฟือ เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยประเมินและแก้ไข และพิจารณาภาพรวมในแต่ละวันว่ามีจุดแข็ง จุดอ่อนอย่างไร

(๕) พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กำหนด “เงื่อนไขกดดัน” การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยใช้นโยบายการให้รางวัลตอบแทนและการลงโทษ (Reward and Punishment) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลอย่างเคร่งครัดนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้กำหนด “มาตรการจูงใจ” เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “มาตรการตอบแทนให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการเร็วเป็นพิเศษ” (ระบบ Fast-track) และการให้เงินรางวัลสนับสนุนนำจับในทางตรงกันข้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าว จะต้องถูกบังคับตาม “มาตรการลงโทษอย่างรุนแรง” โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด จะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือถูกสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติราชการในพื้นที่อื่น การกำหนดเงื่อนไขกดดันการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะเป็น “การควบคุมเจตนา” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้ได้มากที่สุด ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตกอยู่ในสภาวะกดดันและจำเป็นต้องปฏิบัติการต่างๆ “อย่างเร่งรีบ” เพื่อ “ตอบสนองเจตนา” ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ผู้กำหนดนโยบายให้ได้มากที่สุด

จึงกล่าวได้ว่า ในการกำหนดและการมอบหมายนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น ไม่ปรากฏว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ย้ำเน้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการโดยยึดหลักนิติธรรม-นิติรัฐ และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรีและ “ผู้กำหนดนโยบาย” ดังกล่าว ย่อมจะ “ทราบ” และ “คาดหมายล่วงหน้าได้” ถึง “ผลกระทบในมิติต่างๆ” ที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ประชากรพลเรือนจากการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชากรพลเรือน หากแต่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มิได้ตระหนักถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อสิทธิเสรีภาพของประชากรพลเรือนแต่อย่างใด

๕.๑.๒ ลักษณะของการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด

เพื่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามเป้าหมายตามนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจึงรับนโยบายไปแปลงสู่การปฏิบัติกันอย่างเร่งรีบเพื่อตอบสนองนโยบายดังกล่าวให้ได้เร็วที่สุดและมากที่สุด การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐมี “ลักษณะเฉพาะ” ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้



(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามที่เห็นสมควร เพื่อให้การปฏิบัติการบรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าวและตามที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดไว้

การปฏิบัติการในขั้นนี้ ได้แก่

(๑.๑) การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด (ศตส.) ทั้งในส่วนกลาง คือ ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในกระทรวงมหาดไทย (ศตส. มท.) และในระดับจังหวัด (ศตส.จ.) ระดับอำเภอ (ศตส.อ.) และระดับกิ่งอำเภอ (ศตส.ก.อ.) เพื่อให้เป็นองค์กรหลักในทุกระดับชั้นในการปฏิบัติการตามนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล ตามกรอบเวลาปฏิบัติการสามเดือนที่กำหนดไว้ โดยมี ศตส. มท. เป็นองค์กรอำนวยการและประสานการปฏิบัติการระหว่าง ศตส. ในทุกระดับ

(๑.๒) การมอบหมายภารกิจและหน้าที่โดย ศตส. มท. ให้แก่ ศตส. ในระดับต่างๆ รับไปดำเนินการ กระทำโดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือ (ด่วนที่สุด) เป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง และการออกคำสั่งการในเรื่องต่างๆ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งการเป็นหนังสือด่วนที่สุดเป็นระยะๆ แม้จะอยู่ในช่วงระยะเวลาการปฏิบัติการตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลแล้วก็ตาม

(๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการรับมอบภารกิจและหน้าที่จาก ศตส. มท. และนำไปแปลงสู่การปฏิบัติตามความเข้าใจและดุลพินิจของตน โดย ศตส. มท. มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการดำเนินการต่างๆ ให้ชัดเจน และรัดกุม ทั้งๆ ที่การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวย่อมจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ ของประชาชนโดยทั่วไป

การปฏิบัติการในขั้นนี้ ได้แก่

(๒.๑) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (บัญชีดำ) ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานประการสำคัญที่สุดที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็น “เครื่องมือ” ในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นตามเกณฑ์ชี้วัดผลสำเร็จตามนโยบายดังกล่าวที่มุ่งเน้นการลดจำนวนผู้ค้าหรือผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยการตัดตัวเลขจำนวนบุคคลออกจากบัญชีดำเป็นอัตราร้อยละในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้สามารถสรุปผลการดำเนินงานได้ภายใน ๙๐ วัน ทั้งนี้ บุคคลผู้มีรายชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีดำย่อมถูก “สันนิษฐานโดยเคร่งครัด” ว่าเป็นผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง และเป็น “วัตถุ” หรือ “เป้าหมาย” แห่งการปฏิบัติการตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ (ชาวเขาและคนชายขอบ) บุคคลที่เคยมีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และบุคคลที่เคยมีความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรต่างๆ ที่ได้รับมอบภารกิจและหน้าที่ต่างต้องไปดำเนินการ “อย่างเร่งรีบ” และ “ภายใต้สภาวะกดดันอย่างหนัก” ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดตาม “วิธีการใดๆ” ที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้บัญชีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมาให้เร็วที่สุด เพื่อใช้เป็น “ฐาน” ในการปฏิบัติการลดจำนวนผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดตามกรอบระยะเวลาสามเดือนแห่งการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลมากที่สุด การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจึงเป็นไปโดย “ไม่มีหลักเกณฑ์” และ “ไม่มีวิธีการตรวจสอบ” ที่ชัดเจนและรอบคอบรัดกุม อันแสดงได้ว่าบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีดังกล่าวเป็นผู้ผลิต ผู้ค้า หรือผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยแท้จริงแต่อย่างใดตลอดจน “ไม่มีหลักเกณฑ์” การเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้สิทธิโต้แย้งข้อมูลก่อนที่จะจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดต่อไป และ “ไม่มีหลักเกณฑ์” การเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่ (ถูกสันนิษฐานว่า) เกี่ยวข้องกับยาเสพติดไว้เป็นความลับแต่อย่างใด

โดยนัยดังกล่าว นอกจากการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจะมีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐาน (Evidence based) ที่ชัดเจนแน่นอนแล้ว การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดยังถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการที่เป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดทำบัญชี หรือการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากข้อมูลในบัญชี อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการจัดทำบัญชีดังกล่าวและการใช้ประโยชน์ในข้อมูลที่ระบุไว้ในบัญชีดังกล่าวอีกด้วย





(๒.๒) การมุ่งเน้นการปฏิบัติการเพื่อลดจำนวนผู้ค้าและผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้ได้มากที่สุดตามเป้าหมายที่องค์กรของรัฐส่วนกลางกำหนด เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์ชีวิตที่ ศตส. มท. ซึ่งเป็นองค์กรอำนวยการและกำกับดูแลกำหนดไว้โดยเคร่งครัด และการรายงานผลเกี่ยวกับการจับกุม การวิสามัญ และการเสียชีวิตของบุคคลต่างๆ ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

โดยนัยดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมุ่งเน้นไปที่จำนวนที่ลดลงของผู้ค้าหรือผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่มีชื่ออยู่ในบัญชีดำเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีผู้เสียชีวิตในพื้นที่ต่างๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมุ่งเน้นไปที่การรายงานข้อมูลตัวเลขที่ลดลงของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดตามบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยทันที เพื่อแสดงต่อ ศตส. มท. ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลว่าตนได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามเกณฑ์ชีวิตที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัดเป็นสำคัญ หากแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มุ่งเน้นที่การสืบสวนสอบสวนหรือการติดตามหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษแต่อย่างใด แม้การฆาตกรรมหรือการกระทำที่บุคคลถึงแก่ความตายจะเกิดขึ้นใจกลางเมืองหรือกลางสี่แยก และในช่วงระหว่างวัน อันแสดงให้เห็นถึงการกระทำที่อุกอาจและไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมืองก็ตามดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องราวเรียนจำนวนมาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสันนิษฐานไว้ก่อนหรือมักจะกล่าวอ้างต่อสังคมหรือต่อสื่อมวลชนโดยทันทีว่าการตายหรือการฆาตกรรมบุคคลเหล่านั้นเป็น “การฆาตกรรม” กันเองระหว่างผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติด ทั้งๆ ที่ยังมีได้มีการสืบสวนหาพยานหลักฐานอย่างชัดเจนแน่นอนที่สามารถยืนยันถึงข้อเท็จจริงเช่นนั้นได้แต่อย่างใด อันเป็นการชักจูงให้สังคมและประชาชนส่วนรวมของประเทศเข้าใจว่าบุคคลที่เสียชีวิตนั้นเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและเสียชีวิตเนื่องจากการกระทำของผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติดด้วยตนเอง

จึงกล่าวได้ว่า การนำนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาลแปลงไปสู่การปฏิบัติการตามกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ข้างต้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ จึงเป็นไปแต่เพียง ใน “เชิงรูปแบบ” เป็นสำคัญ เพื่อตอบสนองเป้าหมายตามเกณฑ์ชีวิตผลสำเร็จของการปฏิบัติการแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสำคัญ หากแต่ใน “เชิงเนื้อหา” แล้วการปฏิบัติการต่างๆ กระทำไปโดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบของการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชอบธรรม (Legality) และความได้สัดส่วน (Proportionality) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหลักหลักนิติรัฐ-หลักนิติธรรม และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและพลเมืองที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด การดำเนินนโยบายของรัฐบาลจึงก่อให้เกิด “ความผิดพลาด” และ “ผลกระทบ” อย่างรุนแรงต่อประชากรพลเรือนโดยทั่วไป

๕.๑.๓ ผลของการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติด

ผลการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงระยะเวลาสามเดือนแห่งการปฏิบัติการอย่างเข้มงวดและไร้ความปราณี ปรากฏผลให้เห็นโดยชัดเจนว่า มี “ผู้เสียชีวิต” “อย่างกว้างขวาง” เป็นจำนวนมาก ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และเป็นจำนวน “มากผิดปกติ” โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเสียชีวิตของประชากรพลเรือนในช่วงสองปีก่อนและช่วงสองปีหลังจากการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดดังกล่าว

การดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นำมาซึ่งผลกระทบอย่างรุนแรงและในวงกว้างต่อประชากรพลเรือน การสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลมี “ลักษณะเฉพาะ” ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้



(๑) ผลต่อผู้เสียหาย และครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย

(๑.๑) การสูญเสียที่เกิดขึ้นกับประชากรพลเรือนในสามลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่ การสูญเสียชีวิต การสูญหาย อย่างไร้ร่องรอย และการสูญเสียทรัพย์สินของประชากรพลเรือนเป็นจำนวนมาก ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ทั่วภูมิภาคของประเทศไทย

(๑.๒) การสูญเสียที่เกิดขึ้นกับประชากรพลเรือนดังกล่าวแทบทุกกรณีมักจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้เสียหาย (ซึ่งชื่อของตนปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด) ไปรายงานตัวต่อองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหนังสือเรียกให้รายงานตัว

กรณีจึงพิจารณาได้ว่า องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดขึ้นมา (โดยไม่มีหลักเกณฑ์) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้บุคคลที่มีชื่อในบัญชีนั้นกลายเป็น “เหยื่อ” และใช้บัญชีเดียวกันเป็นเครื่องมือ เพื่อ “เรียก” “ชักจูง” หรือ “บังคับ” ให้บุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีนั้น “ปรากฏตัว” ต่อสาธารณะ และทำให้บุคคลนั้นเข้าสู่ “กับดัก” ที่มีการ “กำหนดหรือวางไว้ล่วงหน้า” แล้วตามแผนการดำเนินการ หรือ “แผนการจัดการ” กับบุคคลที่มีรายชื่อในบัญชีนั้น ผลที่ตามมาจึงปรากฏให้เห็นในเรื่องร้องเรียนแทบทุกเรื่อง คือ บุคคลที่มีรายชื่อในบัญชีนั้นจะถูกลอบสังหารหรือฆาตกรรมภายหลังจากไปรายงานตัวต่อองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งๆ ที่บุคคลเหล่านั้นมีเจตนาที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของฝ่ายปกครอง เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจของตนว่าตนมิได้ผลิต คำ หรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติดแต่ประการใด

(๑.๓) การสูญเสียที่เกิดขึ้นกับประชากรพลเรือนดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นกับผู้เสียหายหรือผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่การสูญเสียที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายยังส่งผลกระทบ “เป็นลูกโซ่” (Domino Effect) ต่อครอบครัวของผู้เสียหาย หรือญาติของผู้เสียหาย อีกด้วย ทั้ง “มิติทางเศรษฐกิจ” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสูญเสียผู้นำครอบครัว การขาดรายได้เพื่อการเลี้ยงชีพ การขาดไร้ผู้อุปการะบุตร การไม่มีทุนสำหรับการศึกษาของบุตร ปัญหาครอบครัวแตกแยก และ “มิติทางจิตใจ” หรือ “ทางศีลธรรม” อันได้แก่ ความเจ็บปวด ความปวดร้าว หรือความทุกข์ระทมใจของครอบครัวผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหาย จากการจากไปของผู้เสียหายในสภาพการณ์อันน่าหดหู่ใจและน่าเวทนาเช่นนี้ การถูกสังครบข้างดำเนินหรือดูหมิ่นดูแคลนว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ความรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมของการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ผลกระทบทั้งมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางจิตใจ ครอบครัวของผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายต้องถูกยึดเย็ดให้แบกรับมาตลอดระยะเวลาสิบเอ็ดปีที่ผ่านมา โดยปราศจากการทำความจริงให้ปรากฏ การเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

(๒) ผลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและรัฐบาล

(๒.๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยเฉพาะในศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้กับยาเสพติดของกระทรวงมหาดไทย (ศตส.มท.) และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้รับรายงานข้อมูลการเสียชีวิตของประชากรพลเรือนและการสูญเสียทั้งหลายที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ตลอดช่วงเวลาสามเดือนของการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดมาโดยตลอด หากแต่มิได้ตระหนักถึงความผิดพลาดและผลกระทบอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

(๒.๒) เจ้าหน้าที่ตำรวจ (พนักงานสอบสวน) มักจะไม่ใส่ใจในการสืบสวนสอบสวนคดีตามเรื่องร้องทุกข์ที่ครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายเข้าแจ้งความดำเนินคดี หรือในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อติดตามหาตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษโดยนัยดังกล่าว มิเพียงแต่บุคคลในครอบครัวของผู้เสียชีวิตในเรื่องร้องเรียนจำนวนไม่น้อยจะไม่เคยได้รับหนังสือเรียกให้ไปให้การจากพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดแล้ว แม้กระทั่งการฆาตกรรมนั้นจะเกิดขึ้นอย่างอุกอาจกลางใจเมืองหรือกลางสี่แยก ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องถูกบันทึกไว้โดยกล้องวงจรปิด (CCTV) ที่ติดตั้งไว้ในบริเวณพื้นที่เหล่านั้นก็ตาม แต่ก็มิปรากฏข้อเท็จจริงเหล่านั้นในสำนวนคดีแต่อย่างใด ผลที่ตามมาก็คือ ในเรื่องร้องเรียนแทบทุกเรื่อง เจ้าหน้าที่ตำรวจ (พนักงานสอบสวน) สรุปสำนวนคดีว่าให้งดการสืบสวนสอบสวน และส่งสรุปสำนวนคดีดังกล่าวแก่พนักงานอัยการ และพนักงานอัยการก็จะมิคำสั่งให้งดการสอบสวนคดีดังกล่าวในที่สุดโดยทันที ตามความเห็นของพนักงานสอบสวน





จึงกล่าวได้ว่า นโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี ๒๕๔๖ ซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้กำหนดและประกาศให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายนั้น เป็นนโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้มีการกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรง อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยมิชอบ ทั้งต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชากรพลเรือนอย่างรุนแรงและอย่างกว้างขวาง อีกทั้งการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าว เป็นการปฏิบัติการที่เป็นกระบวนการ เป็นระบบ และเป็นขั้นตอน ก่อให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชากรพลเรือนอย่างรุนแรงและอย่างกว้างขวาง อันเป็นการทำให้ประชากรพลเรือน “ตกเป็นเหยื่อ” ของ “การกระทำอันโหดร้ายป่าเถื่อน” และ “ไร้มนุษยธรรม” การกำหนดนโยบายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการก่อ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime against humanity) ซึ่งเป็นการก่ออาชญากรรมที่ร้ายแรงและเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพ ความสงบสุข และความมั่นคงของประชาชนและประชาคมโลก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวกำหนดนโยบายดังกล่าวโดยรู้อยู่แล้วว่าจะก่อให้เกิดการกระทำความผิดอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยมิชอบอย่างรุนแรงต่อประชากรพลเรือน อีกทั้งเมื่อได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องก็มีได้สั่งยับยั้งการปฏิบัติการตามนโยบายดังกล่าวแต่อย่างใด จึงต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงต่อมนุษยชาติอัน “มีอาจได้รับการให้อภัยได้” และประชาคมโลกย่อม “มีอาจปล่อย” ให้ผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้นลอยนวลโดยมิได้รับการลงโทษแต่อย่างใด

๕.๒

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้เป็นข้อเสนอแนะต่อแนวทางการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติของประเทศไทย ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนชาวไทย ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอแนะในสองลักษณะ ได้แก่ ๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเพื่อคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย และ ๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกำหนดนโยบายที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำความผิดอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีกในอนาคต

๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเพื่อคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย

ข้อเสนอแนะเพื่อคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย แบ่งออกเป็นสามประการ ได้แก่ (๑) ข้อเสนอแนะเพื่อการทำความจริงให้ปรากฏ (๒) ข้อเสนอแนะเพื่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ครอบครัวของผู้เสียหาย และ (๓) ข้อเสนอแนะเพื่อการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

(๑) ข้อเสนอแนะเพื่อการทำความจริงให้ปรากฏ

ข้อเสนอแนะประการนี้เป็นข้อเสนอแนะประการพื้นฐานเลยทีเดียว โดยที่ปฏิเสธมิได้ว่าการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี ๒๕๔๖ เป็น “สาเหตุหลัก” ที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิดอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในลักษณะต่างๆ ต่อประชากรพลเรือนอย่างกว้างขวาง ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งต่อการสูญเสียชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และต่อการสูญเสียเกียรติยศชื่อเสียงและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย หากแต่ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหายได้ “ถูกทำให้เข้าใจ” ต่อประชาคมและสังคมโดยรวมไปแล้ว ว่ามีความเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหายเป็นผู้บริสุทธิ์และมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ กับยาเสพติดเลยแม้แต่น้อย หรือในบางกรณีของเรื่องร้องเรียนหลายเรื่อง แม้ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหายจะเคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหายมิได้ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดอีกต่อไปแล้ว



ข้อเสนอแนะ

ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรดำเนินการ “เปิดเผยข้อมูล” เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเรื่องราวเรียนต่างๆ ที่ได้จากการเก็บรวบรวม ศึกษาวิจัย และจากการลงพื้นที่พบปะและรับฟังข้อเท็จจริงและปัญหาของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวในโอกาสต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ “นำเสนอความจริง” ของการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตลอดจนผลกระทบและการสูญเสียที่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายได้รับการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างโหดร้ายป่าเถื่อน ไร้ซึ่งมนุษยธรรม และไม่เป็นธรรมโดยสิ้นเชิง

วิธีการ

ในการนำเสนอความจริงเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะทำด้วย “ความรอบคอบ” และ “ระมัดระวัง” ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย อันเนื่องมาจากการเปิดเผยและนำเสนอความจริงดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ วิธีการเปิดเผยข้อมูลและนำเสนอความจริงที่เหมาะสมที่สุด จึงน่าจะ ได้แก่ การจัดทำเป็นรายงานการเปิดเผยความจริงเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยจัดทำในนามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของข้อมูลข้อเท็จจริงต่างๆ และจัดทำทั้งในลักษณะเป็นรูปเล่มเอกสารรายงานและแผ่นซีดี (CD) อีกทั้งควรจัดทำเป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม เพื่อความสงบสุข ความปลอดภัย และความสบายใจของครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรคุ้มครอง “สิทธิในความเป็นส่วนตัว” (Right to privacy) ของครอบครัวและญาติของผู้เสียหายด้วย โดย “สงวนการเปิดเผย” ชื่อและข้อมูลส่วนบุคคลของครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายในรายงานดังกล่าวด้วย เว้นแต่ในกรณีที่ครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายแสดง “ความยินยอม” “เป็นลายลักษณ์อักษร” ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเปิดเผยชื่อและข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ โดยนัยดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลและนำเสนอความจริงในลักษณะใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเดือดร้อนเสียหายแก่ครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรหลีกเลี่ยงโดยเด็ดขาด

ผลลัพธ์

ประการที่หนึ่ง

การเปิดเผยข้อมูลและนำเสนอความจริงเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จะเป็นการทำหน้าที่ประการพื้นฐานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะองค์กรระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนชาวไทย อันจะแสดงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามภารกิจที่มีอยู่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างจริงจัง และการเป็น “ที่พึ่งพา” ของประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง

ประการที่สอง

การดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการ “คืนความเป็นธรรม” ให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายเป็นประการพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเกียรติยศชื่อเสียงของผู้เสียหาย ตลอดจนครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายที่ถูกละเมิดและถูกทำให้เสื่อมเสียไปอันเนื่องจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ครอบครัวของผู้เสียหาย

ข้อเสนอแนะประการนี้เป็นข้อเสนอแนะประการสำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพิ่มเติมขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลและนำเสนอความจริงต่อสาธารณชนดังกล่าวข้างต้น โดยที่ปฏิเสธรณีไต่สวนการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขึ้นแต่หักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็น “สาเหตุหลัก” ที่ก่อให้เกิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในลักษณะต่างๆ ต่อประชากรพลเรือนดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งต่อการสูญเสียชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และต่อการสูญเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเกียรติยศชื่อเสียงของผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย หากแต่ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหายจำนวนมากไม่อาจยังคัมมิได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นแก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายทั่วทุกคนโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ข้อเสนอแนะ

ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการเรียกร้องความเป็นธรรมและค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย การดำเนินการดังกล่าวย่อมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐⁴⁵⁴ แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้วโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗) แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ก็ได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้อยู่เช่นเดิมดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔⁴⁵⁵ และมาตรา ๕⁴⁵⁶

นอกจากนี้ ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีติดต่อดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยยังมีหน้าที่ที่จะต้องให้การเยียวยาความเสียหายแก่ประชากรพลเรือนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยมิชอบอย่างจริงจังอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามข้อ ๒ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ดังความว่า

“รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะ

- (ก) ประกันว่าบุคคลใดที่สิทธิหรือเสรีภาพของตนซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้ ถูกละเมิด ต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจัง โดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นจะกระทำโดยบุคคลผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่
- (ข) ประกันว่าบุคคลใดที่เรียกร้องการเยียवादังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายตุลาการฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามที่กำหนดไว้โดยระบบกฎหมายของรัฐ และจะพัฒนาหนทางเยียवाद้วยกระบวนการยุติธรรมทางศาล
- (ค) ประกันว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องบังคับการให้การเยียวยานั้นเป็นผล”

⁴⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๔) บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๔) พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม...”

⁴⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

⁴⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้”

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเยียวยาความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เสียหาย (และครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย) ตามพันธกรณีที่มีอยู่ตามกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว

วิธีการ

ในการเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (*ad hoc*) มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการคืนความเป็นธรรมและเรียกร้องค่าเสียหาย กรณีผู้เสียหายจากการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖” เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนของครอบครัวและญาติของผู้เสียหาย ในการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลไทย เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ตลอดจนครอบครัวและญาติของผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖

คณะกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าวควรมีกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรืออนุกรรมการในชุดที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยตรงเป็นกรรมการ ตลอดจนทรงคุณวุฒิด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการด้วย เช่น ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ด้านการต่างประเทศ ด้านสังคม

ผลลัพธ์

ประการที่หนึ่ง

การเรียกร้องค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายเป็นการคืนความเป็นธรรมให้แก่บุคคลเหล่านั้นอีกลักษณะหนึ่ง เพื่อชดเชยและเยียวยาการสูญเสียและความเดือดร้อนเสียหายอย่างใดๆ ที่ผู้เสียหายก็ดี ครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายก็ดีได้รับ อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ ตามภาระผูกพันตามกฎหมาย (*de jure*) ที่รัฐบาลไทยมี ในอันที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ประการที่สอง

การดำเนินการโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ “เพื่อประโยชน์เป็นส่วนรวม” (*public-interest*) ของผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายทั้งหลาย (ผู้เสียหายจำนวนมาก) ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายร่วมกันจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ (สาเหตุเดียวกัน) และครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายต่างมีข้อเรียกร้องในลักษณะเดียวกัน คือ การเรียกร้องค่าเสียหาย (ข้อเรียกร้องแบบเดียวกัน) นอกจากนี้ การดำเนินการโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าวจะทำให้เกิดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่เกี่ยวข้องว่าได้ผ่านการตรวจสอบและวิเคราะห์โดยรอบคอบรัดกุมระดับหนึ่งขององค์กรระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว อีกทั้งยังทำให้การเรียกร้องค่าเสียหายมีน้ำหนักยิ่งขึ้น อันจะทำให้บรรลุเป้าหมายของการเยียวยาความเสียหายในประการนี้ได้อีกด้วย

(๓) ข้อเสนอแนะเพื่อการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ข้อเสนอแนะประการนี้น่าจะเป็นข้อเสนอแนะประการสำคัญที่สุดและละเอียดอ่อนที่สุดต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นທີ່คาดหวังของครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหาย ตลอดจนประชาชนและสังคมไทยมากที่สุด โดยที่การกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงในลักษณะ “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (*crime against humanity*) อันเป็นการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นประชากรพลเรือนจำนวนมากในวงกว้าง เป็นการดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน และมีนโยบายของรัฐเป็นพื้นฐาน และการก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้น





มี “ลักษณะเฉพาะ” เป็นของตนเองแตกต่างไปจากความผิดอาญาสามัญตามประมวลกฎหมายอาญา อีกทั้งมีองค์ประกอบความผิดเป็นของตนเอง หากแต่อาชญากรรมร้ายแรงเช่นนี้กลับมิได้ถูกกำหนดให้เป็นฐานความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมนำมาซึ่งอุปสรรคอย่างมากต่อการฟ้องและดำเนินคดี เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายแห่งกระบวนยุติธรรมของประเทศไทย

นอกจากนี้ ในทางข้อเท็จจริง การเรียกร้องความยุติธรรมเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ดำเนินการตามกฎหมายและกระบวนการภายในของประเทศไทยอย่างครบถ้วนและสิ้นสุดลงแล้ว หากแต่ไม่สามารถอำนวยการความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากเรื่องราวเรียนจำนวนมากของครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายว่า พนักงานสอบสวนทำสรุปสำนวนคดี โดยเสนอความเห็นให้ “งดการสอบสวน” เสนอต่อพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการก็มีความเห็นฟ้องตามความเห็นของพนักงานสอบสวน และทำคำสั่งให้ “งดการสอบสวน” ทำให้ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายยังคงไม่ได้รับความเป็นธรรม และทำให้ผู้กระทำความผิดและต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังคงลอยนวลอยู่ เพียงเพราะกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยไม่สามารถอำนวยการความเป็นธรรมได้

ข้อเสนอแนะ

ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงควรดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถดำเนินการได้ในสองแนวทางไปพร้อมๆ กัน ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง: ผลักดันให้มีการเสนอเรื่องดังกล่าวไปสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court)

โดยที่การก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศและอยู่นอกเหนือกรอบของกฎหมายไทยในปัจจุบัน อันส่งผลให้เกิด “สภาวะสุญญากาศ” ในอันที่จะเอาผิดกับบุคคลที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงควรผลักดันให้มีการเสนอเรื่องดังกล่าวไปสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาคดีอาญาร้ายแรงเช่นนี้ตามธรรมนูญกรุงโรมฯ

อย่างไรก็ตาม โดยที่ประเทศไทยไม่สามารถเสนอเรื่องดังกล่าวหรือฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลอาญาระหว่างประเทศโดยตรงได้ เนื่องจากประเทศไทยยังมิได้เป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ การเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศจึงต้องกระทำผ่านรัฐภาคีอื่น เพื่อให้รัฐภาคีฟ้องเป็นคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ หรือเสนอเรื่องดังกล่าวผ่านอัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ เพื่อให้อัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศใช้อำนาจเริ่มคดีหรือเริ่มการสืบสวนสอบสวนด้วยตนเอง (*proprio motu*) เท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรเสนอเรื่องดังกล่าวผ่านอัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งน่าจะเป็นหนทางที่เหมาะสมและคล่องตัวกว่า

วิธีการ

ในการเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังอัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเสนอรายงานการเปิดเผยความจริงเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย ในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ พร้อมทำเรื่องเสนอต่อรัฐบาลไทยให้มอบหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นผู้แทนของรัฐบาลไทยในการประสานและเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังอัยการประจำศาลอาญาระหว่างประเทศ



อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลไทยจะมีได้มอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้แทนของรัฐบาลไทยในการดำเนินการเช่นนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ด้วยตนเอง เนื่องจากธรรมนูญกรุงโรมฯ มิได้กำหนดให้เฉพาะรัฐบาลแห่งรัฐเท่านั้นที่จะสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ เนื่องจากกรณีนี้เป็นกรณีของการเริ่มการสืบสวนสอบสวนคดีด้วยตนเอง มิใช่ผ่านรัฐภาคีตามกรณีปกติแต่อย่างใด ดังนั้น องค์การใดๆ ก็ย่อมสามารถประสานและเสนอเรื่องไปยังอัยการได้ หากแต่ในการเสนอเรื่องไปยังอัยการนั้น คณะกรรมการฯ จะต้องเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการณ์และข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและมีน้ำหนัก และแสดงให้เห็นถึงการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงระหว่างประเทศได้อย่างชัดเจน เพื่อให้อัยการเห็นคล้อยตามว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลและมีน้ำหนักเพียงพอ ตลอดจนมีลักษณะเป็นภัยคุกคามต่อความสงบสุขและสันติภาพของประชาคมโลก เพื่อให้อัยการจะริเริ่มการสืบสวนสอบสวนคดีด้วยตนเอง

เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการณ์และข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและมีน้ำหนักดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังควรเน้นย้ำที่ “พันธกรณี” “ในทางปฏิบัติ” หรือในทางข้อเท็จจริง (*de facto*) ที่ประเทศไทยจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของสนธิสัญญา อันเป็นพันธกรณีที่เกิดขึ้นตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งมีที่มาจากหลักสุจริต (*Bona Fide*)⁴⁵⁷ การลงนามในธรรมนูญกรุงโรมฯ จึงแสดงถึงเจตจำนงในระดับหนึ่งของประเทศไทยในลักษณะที่เห็นด้วยหรือเห็นชอบกับวัตถุประสงค์และสาระของธรรมนูญกรุงโรมฯ รัฐบาลไทยจึงต้องผูกพันตาม “หลักสุจริต” ที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ หรือยอมให้มีการกระทำการใดๆ อันเป็นการขัดหรือกระทบต่อธรรมนูญกรุงโรมฯ ที่ได้ลงนามไว้ แม้ประเทศไทยจะยังมิได้เป็นภาคีในธรรมนูญกรุงโรมฯ ก็ตาม

ผลลัพธ์

ประการที่หนึ่ง

เพื่อให้เรื่องดังกล่าวได้เปิดเผยต่อและเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลกและในเวทีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับผลกระทบอันรุนแรงและใหญ่หลวงที่เกิดขึ้นแก่ประชากรพลเรือนในวงกว้างของประเทศไทย อันเนื่องจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศ และแสดงให้เห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็น “บุคคลที่เป็นภัยคุกคามต่อมนุษยชาติ”

ประการที่สอง

เพื่อให้การก่ออาชญากรรมร้ายแรงอันเป็นภัยคุกคามต่อความผาสุกและสันติภาพของประชาชนและประชาคมโลก ดังเช่นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติที่เกิดขึ้นจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้เสนอขึ้นไปสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศ และอาจได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยโดยศาลอาญาระหว่างประเทศ ในฐานะ “ศาลเสริม” ตาม “หลักการเสริมเขตอำนาจศาลภายในของรัฐ” (Principle of complementarity)⁴⁵⁸ เนื่องจากศาลไทยไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อไม่ปล่อยให้ผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงต่อประชาคมโลกลอยนวล เพียงเพราะเหตุว่าไม่มีศาลหรือองค์กรตุลาการภายในประเทศที่จะจัดการได้ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความผาสุกและสันติภาพระหว่างประเทศด้วย

⁴⁵⁷ โปรตุเกส ประสิทธิ์ เอกบุตร, *อ้างแล้ว*, น. ๑๓๐.

⁴⁵⁸ PREAMBLE of Rome Statute, “...Emphasizing that the International Criminal Court established under this Statute shall be complementary to national criminal jurisdictions...” and Rome Statute, Article 17 Issues of admissibility, paragraph 1 (2).





แนวทางที่สอง: ผลักดันให้มีการเสนอเรื่องดังกล่าวไปสู่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ตามกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)

โดยที่กติการะหว่างประเทศฯ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีด้วยนั้น ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตร่างกายของตน และบุคคลมีอาจถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายโดยมิชอบ หรือตามอำเภอใจจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐ โดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติพันธุ์ หรือสถานะอื่นใด แม้ในกรณีที่บุคคลที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาก็ตาม กติการะหว่างประเทศฯ ยังกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาซึ่งอาจถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรมและความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และจะต้องได้รับการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในทุกชั้น การกำหนดและการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชากรพลเรือนจำนวนมาก จึงเป็นกรณีที่รัฐบาลไทยมิได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศฯ ดังกล่าว อันเป็นพันธกรณีทางกฎหมายของประเทศไทย

วิธีการ

ในการเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศฯ รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งในที่นี้ย่อมได้แก่รัฐบาลไทย โดยนัยดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยจึงควรเสนอรายงานการเปิดเผยความจริงเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ พร้อมทำเรื่องเสนอต่อรัฐบาลไทยให้มอบหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นผู้แทนรัฐบาลไทยในการประสานและเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศฯ

ผลลัพธ์

ประการที่หนึ่ง

เพื่อให้เรื่องดังกล่าวได้เปิดเผยต่อและเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลกและในเวทีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับผลกระทบอันใหญ่หลวงที่เกิดขึ้นแก่ประชากรพลเรือนในวงกว้างของประเทศไทย อันเนื่องจากการดำเนินนโยบายในการทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มิได้อยู่ตามกติการะหว่างประเทศฯ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี

ประการที่สอง

เพื่อให้ผู้เสียหายและครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยมิชอบจากการกำหนดและการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ อันเป็นข้อกำหนดสำคัญประการหนึ่งตามกติการะหว่างประเทศฯ ที่รัฐจะต้องปฏิบัติและให้ประกันแก่ประชากรพลเรือนที่สิทธิเสรีภาพของตนซึ่งรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศฯ นี้ถูกละเมิดว่าจะต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจัง

๕.๒.๓ ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกำหนดนโยบายที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีกในอนาคต

ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกำหนดนโยบายที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีกในอนาคตแบ่งออกเป็นสามประการ ได้แก่ (๑) ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย (๒) ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงระบบการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และ (๓) ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา



(๑) ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย

โดยที่ในปัจจุบัน อาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศยังมิได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพิจารณาและลงโทษคดีอาชญากรรมร้ายแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยองค์กรกระบวนการยุติธรรมภายในของประเทศไทย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมฐานความผิดอาญาในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย เพื่อให้ครอบคลุมความผิดฐานก่ออาชญากรรมร้ายแรงในลักษณะต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ แห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ ได้แก่ อาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมอันเป็นการรุกราน

ข้อเสนอแนะ

ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมฐานความผิดอาญาในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย เพื่อให้ครอบคลุมความผิดฐานก่ออาชญากรรมร้ายแรงในลักษณะต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ของธรรมนูญกรุงโรมฯ ด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ อันได้แก่ อาชญากรรมอันเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมอันเป็นการรุกราน ดังเช่นประเทศในภูมิภาคยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

วิธีการ

เพื่อวัตถุประสงค์ให้การก่ออาชญากรรมร้ายแรงลักษณะต่างๆ รวมถึงอาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจดำเนินการได้ในสองวิธีการ ได้แก่

วิธีที่หนึ่ง

เสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยเสนอเป็น “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.” แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติภาค ๒ ความผิด โดยเพิ่มเติม “ลักษณะ ๖/๑ ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมร้ายแรงต่อความผาสุกและสันติภาพของประชาชน” กำหนดให้อาชญากรรมร้ายแรงลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นความผิดอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย และกำหนดองค์ประกอบความผิดในแต่ละฐานให้ชัดเจน

วิธีที่สอง

เสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมร้ายแรงเป็นกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ โดยเสนอเป็น “ร่างพระราชบัญญัติการก่ออาชญากรรมร้ายแรงอันเป็นภัยคุกคามต่อความผาสุกและสันติภาพของประชาชน พ.ศ.” และกำหนดให้อาชญากรรมร้ายแรงลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นความผิดอาญาและกำหนดบทลงโทษอย่างรุนแรง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาญาของประเทศไทยตามวิธีที่หนึ่งหรือวิธีที่สอง ศาลและองค์กรกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาชญากรรมร้ายแรงลักษณะต่างๆ ดังกล่าวเป็นอย่างดี เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ เหล่านี้ในศาลไทยและองค์กรกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยก็ต้องมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานไม่ต่ำกว่ากว่าระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและพยานหลักฐานของศาลอาญาระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ⁴⁵⁹ อีกด้วย

ผลลัพธ์

ประการที่หนึ่ง

การก่ออาชญากรรมร้ายแรงลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นความผิดอาญาร้ายแรงตามกฎหมายอาญาภายในประเทศ (ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายเฉพาะ แล้วแต่กรณี) และตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาในประเทศไทย อันเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เนื่องจากในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีฐานความผิดอาญาร้ายแรงเหล่านี้

⁴⁵⁹ Rome Statute, Article 51 Rules of Procedure and Evidence.





ตามกฎหมายไทยจึงลงโทษได้เพียงความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา (มาตรา ๒๘๘ หรือมาตรา ๒๘๙ (๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา) เท่านั้น หากแต่อาชญากรรมร้ายแรงเหล่านั้นเป็นอาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศซึ่งกระทบต่อประชาคมโลก และมีลักษณะของการกระทำความผิดที่แตกต่างไปจากความผิดอาญาสามัญทั่วไปดังกล่าวโดยสิ้นเชิง และหากมีการก่ออาชญากรรมร้ายแรงดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทย ศาลไทยย่อมมีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นและสามารถดำเนินคดีนั้นได้อย่างเต็มที่ และมีวิธีพิจารณาที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของธรรมนูญกรุงโรมฯ โดยที่ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเสนอหรือฟ้องคดีไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศแต่อย่างใด

ประการที่สอง

การแสดงความรักชอบของประเทศไทยต่อประชาคมโลกในการให้ความร่วมมือกับนานาอารยประเทศในการป้องกันและปราบปรามการก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้น ซึ่งได้รับการยอมรับจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าเป็น “อาชญากรรมระหว่างประเทศ” และผู้กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษ เพราะความผิดเหล่านี้มีฐานะเป็น “กฎหมายบังคับเด็ดขาด” (*jus cogens crimes*)⁴⁶⁰ ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยระหว่างประเทศอันเป็นหน้าที่ของรัฐทุกรัฐ (obligation erga omnes) มิฉะนั้นประเทศไทยอาจกลายเป็นที่พักพิงของอาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศ (safe haven)⁴⁶¹ ได้

(๒) ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงระบบการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

โดยที่กระบวนการสืบสวนสอบสวนของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายหรือครอบครัวหรือญาติของผู้เสียหายจากการกระทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น นอกจากการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมถึงอาชญากรรมร้ายแรงระหว่างประเทศในลักษณะต่างๆ ดังกล่าว และเพื่อให้การก่ออาชญากรรมร้ายแรงเช่นนั้นตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญาของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติก็มีความจำเป็นเช่นกัน เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนและการสั่งฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปในทางที่มีขอบ

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิของผู้ร้องทุกข์ในการดำเนินคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน

วิธีการ

ประการที่หนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีการรับรองสิทธิของผู้ร้องทุกข์ (หรือผู้เสียหาย) ที่จะรับสำเนาสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องคดี ภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อที่ผู้ร้องทุกข์ (หรือผู้เสียหาย) จักได้ไปดำเนินการใดๆ ตามความเหมาะสมต่อไป

ประการที่สอง

แก้ไขปรับปรุงกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดยกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองและบุคคลใดๆ อย่างแท้จริง เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนในคดีร้ายแรงเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยพนักงานอัยการทำการสอบสวนและ

⁴⁶⁰ โปรตุเกส ไพลิน อภิศักดิ์กุล, ผลกระทบของศาลอาญาระหว่างประเทศที่มีต่อวิธีพิจารณาคดีอาญาของไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓, น. ๑๑๕.

⁴⁶¹ โปรตุเกส ปกป้อง ศรีสนิท, อ้างแล้ว, ๓๖๓, น. ๑๘๔.



ทำสำนวนคดีร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุล (check and balance) การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน อันจะทำให้การสอบสวนและทำสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนเป็นไปอย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง มีความเป็นภาวะวิสัย (objectivity) และปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองหรือบุคคลใดๆ โดยเฉพาะในคดีเกี่ยวกับกระทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรง

ผลลัพธ์

ผู้เสียหายหรือครอบครัวของผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้นทั้งในแง่ของการใช้สิทธิส่วนบุคคลในการดำเนินการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการกระทำความละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยตนเอง (ภายหลังจากที่พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนสั่งการสอบสวนคดี) และในแง่ของกระบวนการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนซึ่งมีความเป็นภาวะวิสัยมากยิ่งขึ้น และปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองหรือบุคคลใดๆ

(๓) ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา

นอกจากการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ก็มีความจำเป็นเช่นกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายหรือทายาทของผู้เสียหายในคดีความผิดอาญาที่เกิดจากนโยบายของรัฐดังเช่นกรณีนโยบายในการทำสงครามขึ้นแตกหักกับยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ในอันที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายขั้นพื้นฐานอย่างเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรระดับชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เพื่อให้ผู้เสียหายในคดีอาญาที่เกิดจากนโยบายของรัฐ ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ตามเงื่อนไขที่เป็นธรรมและเหมาะสมยิ่งขึ้น

วิธีการ

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่จำกัดสิทธิของผู้เสียหายหรือทายาทของผู้เสียหายที่จะขอรับค่าทดแทนความเสียหายในการยื่นคำขอรับเงินดังกล่าวภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการกระทำความผิด วันที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนฟ้อง วันที่มีคำพิพากษานับถึงที่สุดนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดแล้วแต่กรณี โดยกำหนดมิให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคดีอาญาที่เกิดจากนโยบายของรัฐ (public policy) ซึ่งผู้เสียหายหรือทายาทของผู้เสียหายมีสิทธิที่จะขอรับค่าทดแทนตามกฎหมายนี้ได้ตลอดเวลาและไม่มีข้อจำกัดเรื่องเงื่อนไขเวลาในการใช้สิทธิขอรับเงินดังกล่าว

ผลลัพธ์

ผู้เสียหายหรือครอบครัวของผู้เสียหายย่อมจะได้รับการเยียวยาขั้นพื้นฐานจากรัฐเพื่อความเสียหายอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ โดยไม่มีเงื่อนไขเวลาจำกัดสิทธิขอรับเงินเยียวยาความเสียหายขั้นพื้นฐานดังกล่าวแต่อย่างใด

บรรณานุกรม

- กองแปล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ คำแปลธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ. (2554). กรุงเทพฯ: กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย.
- กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. คำแปลธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (The Rome Statute of the International Criminal Court). (2547). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอรารัตการพิมพ์, 3.
- จตุรนต์ ธิระวัฒน์. (2550). *กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC).
- ขาดิ ชัยเดชสุริยะ. (2548). *สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 1). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 5 – 12 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พอพันธ์ คิตจิตต์. (2536, พฤศจิกายน - ธันวาคม). *แนวความคิดและผลกระทบเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม* *ตุลพาห*, 40(6), 40-41.
- พรชัย ดำเนวิวัฒน์. (2551). *กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 73.
- เบอร์นาร์ด โอเบอร์สัน. (2541). *กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ: คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศตอบคำถามของคุณ* (ประสิทธิ์ เอกบุตร, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2556). *คำอธิบายกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 85.
- มาลี พฤษพงษ์ศาวลี. *สิทธิทางด้านแรงงาน: ปัจจัยพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน*, 6-7.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 44.
- ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร. (2557). *วิสามัญฆาตกรรมคดียาเสพติดในประเทศไทย: ชอบด้วยกฎหมายหรือจงใจฆ่าทิ้ง?*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- Caroline Fournet. (2013). *Genocide and Crimes against humanity: Misconceptions and confusion in French law and practice* (pp. 19). Oxford and Portland ,Oregon: Hart Publishing.
- กรรภิรมย์ สุนทรนาเวิน. (2542). *ศาลอาญาระหว่างประเทศ* *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.

- เนตรสภา พุทธสุวรรณ. (2550). การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปตามอนุสัญญาโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไกรวิน สารวิจิตร. (2546, พฤษภาคม). แนะนำศาลอาญาระหว่างประเทศ วารสารข่าวกฎหมายใหม่, 47-48.
- อีรพัฒน์ อัสวสังสิทธิ. (2547, มีนาคม). พันธกรณีของประเทศไทยในการให้สัตยาบันธรรมนูญกรุงโรมสำหรับศาลอาญาระหว่างประเทศ วารสารนิติศาสตร์ 35(1), 93-109.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2540, ธันวาคม). กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับสิทธิมนุษยชน วารสารนิติศาสตร์ 27(4), 1162-1177.
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights).
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR).
- ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court).
- อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment- CAT).
- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย (Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance - CED).
- ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง ค.ศ. 1985
- Enforced or Involuntary Disappearances (Fact sheet No.6 REV.3) Office of United Nations High Commissioner for Human Rights
- คำแถลงขององค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและองค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อปี 2546
- โจนาธาน โคเฮน, และฮิวแมนไรท์วอตช์. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง ประเทศไทยหลุมศพเท่าไรก็ไม่พอสงครามยาเสพติด เอชไอวี/เอดส์ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน สืบค้นจาก <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/thailand0704thwebwcover.pdf>
- ฮิวแมนไรท์วอตช์. (2013). ข้อมูลเกี่ยวกับการสูญหายของบุคคลในประเทศเม็กซิโก จัดทำขึ้นระหว่างเดือนมกราคม 2012 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2013 [Human Rights Watch, Mexico's disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored].
- National Human Rights Commission, Recommendation 043/2011, Retrieved from <http://www.cndh.org.mx/recomen/2011/043.pdf>
- UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Mission to Mexico, Addendum, Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, A/HRC/19/58/Add.2 December 20, 2012



- Law of National Registry of Missing or Disappeared Persons (Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas), Diario Oficial de la Federacion, (2012, April 17). Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx>
- Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. Retrieved August 26 , 2014, from <http://www.ohchr.org/en/issues/executions/pages/srexecutionsindex.aspx>
- Retrieved August 20 , 2014, from http://www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide_in_rwanda.htm
- International Criminal Court, SITUATION IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC IN THE CASE OF THE PROSECUTOR v. JEAN-PIERRE BEMBA GOMBO. (2014, August). 29/186-30/186. Retrieved from <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc699541pdf>
- Inter-American Covention on Forced Disappearance of Persons (1994)
- International Covenant on Civil and Political Rights
- EU Convention (1950). SECTION 1 RIGHTS AND FREEDOMS
- Vienna Convention on the law of treaties, concluded at Vienna on 23 May 1969.
- Darryl Robinson. (1999, January). Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference The American Journal of International Law (Vol. 93, No. 1, pp. 48).
- Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, UN GAOR, 51st Sess., Supp. No. 10, at 14, UN Doc. A/51/10 (1996) [hereinafter 1996 ILC Report]. (pp. 93, 95-96).
- Prosecutor v. Tadic. (1997, May 7). Opinion and Judgment, No. IT-94-1-T, para. 644, 36 ILM at 941.
- JOSEPH B. KEENAN, & BRENDAN F. BROWN. (1999, January). CRIMES AGAINST INTERNATIONAL LAW 117 (1950), ref. n° 35 in Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” The American Journal of International Law (Vol. 93, No. 1, pp. 49).
- M. CHERIF BASSIOUNI. (1992). CRIMES AGAINST HUMANITY IN INTERNATIONAL CRIMINAL LAW (pp. 244, 247).
- VIRGINIA MORRIS & MICHAEL P. SCHARF. (1995). *AN INSIDER’S GUIDE TO THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMERYUGOSLAVIA* (pp. 79-80).
- Barbie, Cass. crim., Dec. 20, 1985, 1985 Bull. Crim., No. 407, at 1053; *Touvier*, Cass. crim., Nov. 27, 1992, 1992 Bull. Crim., No. 394, at 1085. อ้างใน Darryl Robinson, “Defining “Crime Against Humanity” at the Rome Conference,” The American Journal of International Law, 93(1) (Jan., 1999), p. 49.





รูปทรงดอกบัว

คือ ความมีคุณธรรม ความเอื้ออาทรระหว่างเพื่อนมนุษย์
อันเป็นจริยวัตรอันดีงามของคนไทย

รูปคนล้อมเป็นวงกลม

คือ การสร้างพลังความร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้เป็นส่วนสำคัญ
ในกระบวนการพัฒนาประเทศ

รูปมือ

คือ การร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
ในการโอบอุ้มคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ
ด้วยหลักแห่งความเสมอภาค และภราดรภาพ

สีน้ำเงิน

คือ สีของความเชื่อมั่นของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคม
คือ ความมุ่งมั่น อดทนในการทำงานเพื่อประชาชน
คือ ความสามัคคี และการประสานพลังอย่างหนักแน่นจากทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย





สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐

อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น ๗

๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทร ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๐๐, ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๐๐ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙-๗๐