



การบังคับใช้พระราชกำหนด
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
ในประเทศไทย

กรกฎาคม 2550

ลิขสิทธิ์ของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล 2551

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลอนุญาตให้มีการนำบางส่วนของสิ่งพิมพ์ไปตีพิมพ์ใหม่ได้ โดยควรแจ้งให้ทราบอย่างเหมาะสม และให้ผู้จัดทำสิ่งพิมพ์ส่งสิ่งพิมพ์ดังกล่าวมาให้กับสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกตามที่อยู่ดังต่อไปนี้

International Commission of Jurists

P.O. Box 91

33 Rue des Bains

CH-1211 Geneva 8

Switzerland

Email: info@icj.org

www.icj.org

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

สำนักงานภูมิภาค เอเชีย-แปซิฟิก

10/1 ซอยอารีย์ 2 ถนนพหลโยธิน

สามเสนใน พญาไท

กรุงเทพฯ 10400

ISBN : 978-616-90521-8-0

ถอดความโดย พิภพ อุดมอิทธิพงศ์

บรรณาธิการ โสพิศ ชีวาพาณิชย์

อโณทัย โสมา

กรุงเทพฯ 2553

ภาพปก หนังสือพิมพ์เดลินิวส์

พิมพ์ที่ หจก.สามลดา โทร. 02-462-0303

สรุปและข้อเสนอแนะ

บันทึกกฎหมายฉบับนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยและวิเคราะห์ของคณะกรรมการการนักนิติศาสตร์สากลต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (“พ.ร.ก.ฉุกเฉิน”) ในสามจังหวัดชายแดนใต้ของไทย อันได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส (“ภาคใต้”) เปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีทั่วโลก ข้อมูลส่วนใหญ่ในงานวิจัยมีการจัดเก็บระหว่างเดือนเมษายน - มิถุนายน 2549 รวมทั้งการวิจัยและสัมภาษณ์เพิ่มเติมจนถึงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2550

ในรายงาน “*More power, less accountability: Thailand's new Emergency Decree*” ของคณะกรรมการการนักนิติศาสตร์สากลซึ่งเผยแพร่เมื่อเดือนสิงหาคม 2548 มีการวิเคราะห์ด้านกฎหมายเกี่ยวกับ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คณะกรรมการการนักนิติศาสตร์สากลตระหนักดีถึงภัยด้านความมั่นคงที่รัฐบาลต้องเผชิญในภาคใต้ แต่แสดงข้อกังวลว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉินจะบั่นทอนหลักนิติธรรม และพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย บันทึกฉบับนี้จึงเน้นที่สี่ข้อกังวลหลักจากการวิจัยของคณะกรรมการการนักนิติศาสตร์สากลอันได้แก่ (i) ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพและความปลอดภัย โดยเฉพาะกระบวนการจับกุมและควบคุมตัว (ii) การปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว (iii) การบังคับบุคคลให้สูญหาย และ (iv) การรณรงค์โทษต่อความผิดของเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงที่ยังเกิดขึ้นอยู่

คณะกรรมการการนักนิติศาสตร์สากลหวังว่าบทวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการกฎหมายที่สำคัญชิ้นนี้จะเป็แนวทางให้รัฐบาลชั่วคราวพิจารณาว่า จำเป็นต้องมีกฎหมายความมั่นคงระดับชาติใหม่หรือไม่ และช่วยในการจัดทำนโยบายเพื่อให้เกิดทางออกอย่างสันติสำหรับความรุนแรงในภาคใต้ บทวิเคราะห์นี้อาจเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการทั้งหลาย หรือหน่วยงานภาคประชาสังคมซึ่งพยายามส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบข้อกล่าวหาต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมุ่งทำงานเพื่อปฏิรูประบบยุติธรรมในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลชั่วคราวประกาศว่าเป็นวาระหลัก

ข้อสรุปที่สำคัญและข้อกังวลหลัก

1. เกี่ยวกับบทบาทของหลักนิติธรรมในการแก้ปัญหาในภาคใต้

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลประณามการโจมตีด้วยความรุนแรงของกลุ่มก่อความไม่สงบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามกฎหมายในประเทศและระหว่างประเทศ ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลทุกคนที่อยู่ใต้เขตอำนาจของตน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเชื่อมั่นอย่างจริงจังว่าทางออกที่สันติต่อปัญหาในภาคใต้จะเกิดขึ้นได้ หากนโยบายของรัฐบาลตั้งอยู่บนพื้นฐานการเคารพสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลไม่ได้ประณามความร้ายแรงของความขัดแย้งในภาคใต้ต่ำเกินไป รวมทั้งความซับซ้อนของสถานการณ์ และขอบเขตภารกิจของฝ่ายความมั่นคงที่จะต้องคุ้มครองพลเมืองให้ปลอดภัยจากความรุนแรง อย่างไรก็ตาม เป้าหมายเหล่านี้จะบรรลุได้อย่างดีที่สุดก็เมื่อมีการสร้างความเข้มแข็งให้กับการยึดถือในหลักนิติธรรม และการทำให้ประชาชนในภาคใต้เชื่อมั่นว่า การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเท่าเทียม รวมทั้งที่เข้ากับกองกำลังของรัฐ

ทั้งการไม่แก้ปัญหาการละเมิดในอดีตของเจ้าหน้าที่ ความล่าช้าในการบริหารความยุติธรรม และระยะเวลาควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยเกี่ยวกับความมั่นคงที่ยาวนาน การไม่เคารพสิทธิพื้นฐานของผู้ถูกควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน หลักฐานของการบังคับบุคคลให้สูญหาย การบังคับให้เข้าร่วม “ค่ายพัฒนาพลเมือง” ต่างเป็นปัจจัยที่ทำให้ความมั่นใจในระบบยุติธรรมลดน้อยลงและบั่นทอนหลักนิติธรรม

2. เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ประเทศไทยมีพันธกิจต้องปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้งในกรณีของภาคใต้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เพราะประเทศไทยเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) และควรพิจารณาพันธกรณีตาม ICCPR ร่วมกับมาตรฐานระหว่างประเทศอื่นๆ อย่างเช่น มาตรฐานหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขัง (Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners -

SMR) ชุดของหลักการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการควบคุมตัวหรือการคุมขังไม่ว่าในรูปแบบใด (UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) หลักการสหประชาชาติว่าด้วยการสอบสวนอย่างเป็นผลซึ่งการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี (UN Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) จรรยาบรรณของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials) หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในการได้รับการเยียวยาและการชดเชย (Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation)

กฎหมายและหลักการระหว่างประเทศเหล่านี้ควรนำมาใช้ในการตีความและบังคับใช้มาตราที่เกี่ยวข้องในรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไป

3. มีการบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินจนเกินความจำเป็นและไม่ได้สัดส่วนกับปัญหาความมั่นคง

พ.ร.ก.ฉุกเฉินฉบับปัจจุบันมีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรง และไม่อาจถือว่ามีความจำเป็นและมีสัดส่วนเหมาะสมกับปัญหาความมั่นคงที่เผชิญอยู่ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังกังวลว่า อำนาจที่กฎหมายมอบให้นายกรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบผ่าน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน มีมากเกินไปกว่าการแก้ปัญหาภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของชาติที่ควรมีข้อจำกัดและต้องเป็นสัดส่วนอย่างเหมาะสม ตามมาตรา 4 ของ ICCPR

รัฐบาลต้องแสดงให้เห็นว่ามาตรการพิเศษตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินนั้น เป็นสิ่งที่กระทำเป็นการชั่วคราว เท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งและมีสัดส่วนเหมาะสมกับการคุกคามต่อความมั่นคง คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลว่า ที่ผ่านมามีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเกือบสองปี รวมทั้งมีการใช้กฎอัยการศึกก่อนหน้านี้ และมีการนำมาใช้อีกครั้งภายหลังเดือนกันยายน 2549 นอกจากนั้นบางมาตราของ พ.ร.ก.ฉุกเฉินโดยเฉพาะมาตรา 4, 9, 11, 12, 16 และ 17 และการ

ปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านี้ ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยที่มีต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

4. เกี่ยวกับพันธกรณีเพื่อยุติการละเมิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลพบว่าการละเมิดมาตราต่างๆ ตาม ICCPR ดังนี้ มาตรา 2(1) (พันธกรณีเพื่อประกันสิทธิตาม ICCPR) และมาตรา 3 (สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผล) มาตรา 6 (สิทธิที่จะมีชีวิตรอด) มาตรา 7 (ข้อห้ามต่อการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี) มาตรา 9 (1)-(4) (สิทธิที่จะมีอิสรภาพและความปลอดภัย) มาตรา 10 (สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามมนุษยธรรมและศักดิ์ศรี) และมาตรา 14(3) (สิทธิที่จะได้รับการไต่สวนอย่างเป็นธรรม) การละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ถือเป็น การละเมิดพันธกรณีที่มีระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงต้องยุติการกระทำดังกล่าว¹ และให้หลักประกันว่าจะไม่เกิดการกระทำซ้ำ และให้การเยียวยาชดเชยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น²

5. สิทธิและพันธกรณีต่อบุคคลที่ถูกละเมิด

การศึกษาของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลทำให้พบข้อกังวลเกี่ยวกับเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล การปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว การบังคับบุคคลให้สูญหายโดยไม่สมัครใจ และการงดเว้นโทษอย่างเป็นระบบในภาคใต้ ข้อกังวลบางอย่าง เช่น ขั้นตอนปฏิบัติในการจับกุมและควบคุมตัวและการใช้ “ค่ายพัฒนาพลเมือง” เป็นข้อกังวลโดยเฉพาะสำหรับภาคใต้ หรือการบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ข้อกังวลอื่น ๆ อย่างเช่น รายงานเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายและการขาดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงมากขึ้นต่อภาคใต้ ก็เป็นข้อกังวลสำหรับทั้งประเทศ และเป็นผลมาจากปัญหาเชิงระบบอันเกี่ยวเนื่องกับระบบยุติธรรมไทยโดยรวม

¹ มาตรา 2 International Law Commission, Articles on State Responsibility, 2001

² มาตรา 30 และ 31 และ International Law Commission, Articles on State Responsibility, 2001

เสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลถึงการควบคุมตัวบุคคลโดยอำเภอใจโดยใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินเพื่อการสอบปากคำ รวมทั้งการบังคับให้เข้าร่วม “ค่ายพัฒนาพลเมือง” และการที่ศาลไม่ได้ตรวจสอบอย่างพอเพียงต่อการปฏิบัติเหล่านี้ ซึ่งตรงข้ามกับมาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีทั่วโลก

ที่ผ่านมามีการควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน อำนาจการจับกุมและควบคุมตัวโดยไม่ตั้งข้อกล่าวหา (มาตรา 12) อย่างกว้างขวาง และมักเป็นไปโดยพลการ และส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อสอบปากคำผู้ต้องสงสัย ผู้ถูกควบคุมตัวจำนวนมากถูกตั้งข้อหาอาญา ในหลายกรณีข้อกล่าวหาเหล่านั้นมาจากข้อมูลจากการให้ปากคำในระหว่างการถูกควบคุมตัว

เชื่อว่ามีประชาชนมากกว่า 1,000 คนซึ่งถูกบังคับให้เข้าร่วม “ค่ายพัฒนาพลเมือง” ตามค่ายทหาร คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลว่าการเข้าร่วมเป็นไปโดยไม่สมัครใจ แม้ว่าจะตรงข้ามกับข้ออ้างของทางการ ในทางปฏิบัติแล้ว “ค่ายพัฒนาพลเมือง” มักมีลักษณะเป็นเหมือนการควบคุมตัวโดยอำเภอใจแบบหนึ่ง ซึ่งขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้ที่เข้าร่วม “ค่ายพัฒนาพลเมือง” จำนวนมากมักเริ่มจากการถูกควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน หรือมีการขู่ว่าจะถูกจับกุมตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินหากไม่ยอมเข้าร่วม ผู้ที่เข้าร่วมใน “ค่ายพัฒนาพลเมือง” ก็ยังต้องตกเป็นเป้าสงสัยของทางการอยู่ต่อไป รวมทั้งชุมชนและผู้ก่อความไม่สงบด้วย เป็นการคุกคามต่อความปลอดภัยของบุคคล ในขณะที่ทางการไทยมีหน้าที่ต้องประกันความปลอดภัยดังกล่าว

ศาลไม่ได้ตรวจสอบการควบคุมตัวตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินอย่างพอเพียง และยังไม่มีการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันที่ยอมรับในระหว่างประเทศด้วย มีการควบคุมตัวบุคคลโดยใช้พยานหลักฐานที่ไม่ได้รับการตรวจสอบ ซึ่งมีมาตรฐานการพิสูจน์ที่ต่ำ และบุคคลอาจถูกควบคุมตัวนานถึง 30 วันโดยไม่มีการตั้งข้อกล่าวหา มักไม่มีการกำหนดให้ต้องนำตัวบุคคลที่ถูกควบคุมตัวมาปรากฏตัวต่อศาลไม่ว่าในขั้นตอนใด แม้ว่าในกรณีปรกติกกฎหมายไทยกำหนดให้นำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาขึ้นศาลภายในเวลา 48 ชั่วโมง มีความคลุมเครือด้านกฎหมายว่า สิทธิที่จะขอให้ศาลไต่สวนการขังว่ามีชอบนั้น มีอยู่ภายใต้พ.ร.ก.ฉุกเฉินหรือไม่ ปัจจัยเหล่านี้รวมกับปัจจัยอื่นๆ แสดงให้เห็นว่าไม่มีการตั้งคำถามต่อความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัว

การปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลพบว่ามีหลายแง่มุมของกระบวนการควบคุมตัว ซึ่งขัดกับมาตรฐานระหว่างประเทศของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลเกี่ยวกับความเหมาะสมของสถานที่ควบคุมตัว และการปฏิบัติพิเศษสิทธิพื้นฐานของผู้ถูกควบคุมตัว

ข้อบกพร่องในเชิงโครงสร้างที่มีอยู่แล้ว อันเนื่องมาจากเงื่อนไขการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวในภาคใต้ ยังมีสภาพเลวร้ายมากขึ้นอันเนื่องมาจากการใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

มีการควบคุมตัวบุคคลในสถานที่ควบคุมตัวไม่ปกติ อย่างเช่น โรงเรียนพลตำรวจที่ยะลา และตามค่ายทหารต่างๆ เช่น ที่ค่ายอิงคยุทธบริหาร ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการละเมิดต่อผู้ถูกควบคุมตัว อันเนื่องมาจากการขาดขั้นตอนปฏิบัติและมาตรการป้องกันดังเช่นยามปกติ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับรายงานว่ามีการควบคุมตัวบุคคลในห้องขัง ห้องพัก หรือห้องเย็น ซึ่งมีพื้นที่คับแคบ อากาศไม่ถ่ายเท ไม่มีแสงสว่างจากภายนอก และมีการเปิดไฟทิ้งไว้ตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งเป็นการรบกวนผู้ถูกควบคุมตัวไม่ให้นอนและไม่ให้ชาวมุสลิมทราบถึงเวลาการทำละหมาดที่ถูกต้อง

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับรายงานที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เลวร้ายต่อผู้ถูกควบคุมตัว ในบางกรณีร้ายแรงถึงขั้นเป็นการทรมาน หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลอย่างยิ่งต่อการควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน โดยมีการใช้การควบคุมตัวเพื่อสอบถามข้อมูลจากผู้ถูกควบคุมตัว โดยเฉพาะมีเป้าหมายหลักเพื่อบังคับให้สารภาพ และในบางกรณีก็มีการปฏิบัติอย่างโหดร้าย

การไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันที่กำหนดไว้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดการปฏิบัติอย่างโหดร้ายต่อผู้ถูกควบคุมตัว ทั้งการปฏิบัติที่ไม่ให้ได้พบทนายความ การปฏิเสธหรือหน่วงเหนี่ยวไม่ให้ได้พบญาติ การไม่จัดบริการตรวจรักษาอย่างสม่าเสมอระหว่างการควบคุมตัว และการไม่นำตัวผู้ถูกควบคุมตัวไปปรากฏตัวต่อศาล

การบังคับบุคคลให้สูญหายโดยไม่สมัครใจ

การใช้การบังคับบุคคลให้สูญหายเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในภาคใต้ และดำรงอยู่ได้เนื่องจากกองทัพและตำรวจไม่ต้องรับผิดชอบ และวัฒนธรรมเช่นนี้เลวร้ายยิ่งขึ้นเนื่องจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉินได้ให้อำนาจในลักษณะเป็นข้อยกเว้น โดยไม่มีมาตรการป้องกันอย่างเหมาะสม และยังให้ความคุ้มกันจากการฟ้องร้องดำเนินคดี

การบังคับบุคคลให้สูญหายละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประการ รัฐบาลชั่วคราวได้กล่าวยอมรับถึงปัญหาดังกล่าว แต่ไม่ยอมรับถึงระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้น ครอบครัวของผู้สูญหายมักหวาดกลัวไม่กล้าแจ้งความ ทำให้การประเมินความรุนแรงของปัญหาอย่างแท้จริงทำได้ยาก

การสอบสวนกรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายกว่า 20 คดีในระหว่างเกิดความขัดแย้งในภาคใต้ยังไม่เพียงพอ ตำรวจขาดความเที่ยงธรรมและความใส่ใจ รวมทั้งไม่ได้ใช้เทคนิคที่จำเป็นอย่างเช่น ความรู้ด้านนิติวิทยาศาสตร์อย่างเป็นระบบ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยจะต้องประกันให้มีการสอบสวนโดยพลัน อย่างเป็นอิสระ และไม่ลำเอียง เมื่อเกิดกรณีของการบังคับบุคคลให้สูญหาย โดยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ และประกันว่าจะมีการดำเนินคดีและไต่สวนคดีต่อผู้กระทำผิดอย่างเป็นธรรม

การงดเว้นโทษ

บทบัญญัติคุ้มกันพนักงานเจ้าหน้าที่จากความรับผิดชอบตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน (มาตรา 17) ยิ่งเสริมสภาพที่เจ้าพนักงานไม่อาจถูกฟ้องร้องกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นเหตุให้ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้เสียหายเชื่อว่าไม่สามารถหาทางเยียวยาหรือไม่มีโอกาสได้รับความเป็นธรรมได้

แบบแผนการงดเว้นโทษรวมถึงการขาดความรับผิดชอบต่อกรณีร้ายแรงที่เกิดขึ้นในอดีต คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลถึงการขาดการสอบสวนอย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริงและอย่างมีประสิทธิภาพต่อการบังคับบุคคลให้สูญหายที่เกิดขึ้นกับนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความสิทธิมนุษยชน แม้วานายทักษิณ ชินวัตร อดีตนายก

รัฐมนตรีเคยกล่าวว่า เขารู้ว่านายสมชายได้เสียชีวิตแล้ว ทั้งยังไม่เคยมีการสอบสวน
อย่างเป็นทางการเสียชีวิตของคน 2,245 คน ระหว่าง “สงครามปราบปรามยาเสพติด”
เมื่อปี 2546 ในขณะที่พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวน ก็ยังไม่ดำเนินการให้
มีการไต่สวนการตายกรณีการสังหารที่มีสยิดกรือเซะ ทั้งการไต่สวนการตายของการ
สังหารที่อำเภอตากใบเมื่อปี 2547 ก็ยังไม่ได้ข้อยุติ และยังไม่มีการไต่สวนการตายกรณี
การเสียชีวิตของผู้ประท้วง 7 ราย อันเนื่องมาจากการใช้กำลังปราบปรามการ
ประท้วงที่อำเภอตากใบ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังกังวลเกี่ยวกับรายงานของคณะกรรมการไต่สวน
การเสียชีวิตเมื่อปี 2547 ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาล ที่ไม่ได้นำไปสู่ความรับผิดชอบของ
เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานซึ่งคณะกรรมการระบุว่ามีความรับผิดชอบ
ยังไม่ต้องแสดงความรับผิดชอบแต่อย่างใด ไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีตามความผิด
ที่เจ้าพนักงานอาจกระทำให้เกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้ยังเป็นการส่งเสริมความรู้สึกว่ามีภูมิคุ้มกัน
สำหรับกองกำลังและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พฤติกรรมที่เป็นข้อยกเว้นไม่ว่าจะเป็นความไร้เสถียรภาพทางการเมืองหรือ
สถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่ใช่ข้ออ้างเพื่อยกเว้นเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายจากการ
ดำเนินการตามกฎหมาย การไม่สอบสวนและไม่นำตัวผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่าง
ร้ายแรงเพื่อมารับโทษอย่างเหมาะสม ย่อมถือเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ
อย่างหนึ่ง คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจึงมีข้อกังวลอย่างลึกซึ้งต่อการขาด
ความรับผิดชอบที่ยังดำเนินอยู่ในภาคใต้

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยินดีกับข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปของรัฐบาล ๗ ประการ
นายกรัฐมนตรีนายพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งประกาศนโยบาย “ปฏิรูประบอบยุติธรรมโดย
ให้ประชาชนมีส่วนร่วม” (นโยบายข้อ 3.8) และ “การเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงาน
และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม” (นโยบายข้อ 3.9)³

³ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนำโดย ๗ ประการ นายกรัฐมนตรีนายพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์
ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 3 พฤศจิกายน 2549

นายกรัฐมนตรียังได้ประกาศว่าจะ “สถาปนาหลักนิติธรรมขึ้นมาใหม่” ซึ่งถือเป็นวาระหลักอย่างหนึ่งของรัฐบาลชั่วคราว⁴ ตามนโยบายการปฏิรูปดังกล่าว รวมทั้งข้อกังวลในบันทึกฉบับนี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจึงมีข้อเสนอแนะด้วยความเคารพต่อรัฐบาลชั่วคราวดังนี้

กฎหมายฉุกเฉิน

- 1) ควรมีการยกเลิกหรือแก้ไขเนื้อหาที่สำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ถ้ารัฐบาลและรัฐสภาเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายในภาวะฉุกเฉิน สิ่งที่ต้องพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายประกอบด้วย

- รัฐสภาควรมีบทบาทสำคัญในการประกาศและกำกับดูแลสถานการณ์ฉุกเฉิน และพฤติการณ์ที่นำไปสู่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยควรสอดคล้องกับมาตรฐานของภาวะฉุกเฉินที่ “คุกคามความอยู่รอดของชาติ” ตามที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- ควรมีขั้นตอนปฏิบัติเพื่อแจ้งให้องค์กรสหประชาชาติทราบเมื่อมีการประกาศภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการยกเว้นพันธกรณีระหว่างประเทศใดๆ ที่อาจกระทำได้
- การจำกัดหรือยกเว้นการปฏิบัติตามสิทธิที่ได้รับการรับรองระหว่างประเทศ ควรกระทำในช่วงเวลาที่จำกัด เท่าที่จำเป็น และมีสัดส่วนเหมาะสมกับภัยคุกคามที่เป็นอยู่ ควรมีความชัดเจนว่าสิทธิที่ “ไม่สามารถยกเว้น” ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม่อาจชะลอการบังคับใช้ได้อันได้แก่ สิทธิที่จะมีชีวิต (มาตรา 4 ICCPR) สิทธิที่จะไม่ถูกทรมาน

⁴ ถ้อยแถลงของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ต่อสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย 7 พฤศจิกายน 2549

หรือถูกปฏิบัติอย่างโหดร้าย (มาตรา 7 ICCPR) และสิทธิที่จะมีเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา (มาตรา 18 ICCPR)

- ควรมีการแถลงอย่างชัดเจนว่า เจ้าพนักงานมีความรับผิดชอบต่อการบังคับใช้ข้อบัญญัติตามกฎหมายในภาวะฉุกเฉิน และกำหนดว่ามีอำนาจและความรับผิดชอบอย่างไรบ้าง ไม่ควรให้อำนาจอย่างกว้างขวางและไร้ขอบเขตต่อเจ้าพนักงาน ดังเช่นกรณีการให้อำนาจตามมาตรา 9 และ 11 ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฉบับปัจจุบัน
- ควรระบุอย่างชัดเจนว่า เจ้าพนักงานซึ่งบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะต้องอยู่ใต้อำนาจควบคุมของกฎหมายพื้นฐานของประเทศ โดยไม่มีการเว้นโทษต่อความผิดในทางอาญา อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามภาระความรับผิดชอบของตน
- การตัดสินใจและการดำเนินงานของเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในภาวะฉุกเฉิน ควรเป็นสิ่งที่ถูกตรวจสอบได้โดยศาล

ขั้นตอนการจับกุมและควบคุมตัวและสภาพการควบคุมตัว

- 2) ควรมีการปฏิบัติตามสิทธิของผู้ต้องสงสัยและผู้ถูกควบคุมตัวที่พึงมีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ว่าจะมีการยกเลิก พ.ร.ก.ฉุกเฉินหรือไม่ก็ตาม
- 3) ขั้นตอนการจับกุมและควบคุมตัวควรเป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อันประกอบด้วย
 - การจับกุมควรเป็นไปเพื่อเป้าประสงค์ของการสอบปากคำโดยเฉพาะ ควรมีการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าได้กระทำความผิดทางอาญา และเพื่อเป้าประสงค์ในการตั้งข้อกล่าวหา และฟ้องร้องคดีเท่านั้น ควรมีการควบคุมตัวบุคคลเป็นการชั่วคราวโดยไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน (การควบคุมตัวเพื่อป้องกัน)

โดยเป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ (รวมทั้งการมีเหตุผลที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมของการควบคุมตัวเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิด) และมีมาตรการปกป้องสิทธิเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดเมื่อมีการใช้อำนาจควบคุมตัวบุคคลเชิงป้องกันเช่นนั้น

- ควรมีการนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวไปปรากฏตัวต่อศาลโดยทันที คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในข้อคิดเห็นต่อประเทศไทยระบุว่า “การควบคุมตัวใดๆ เกิน 48 ชั่วโมงโดยไม่มีมาตรการป้องกันจากภายนอก ควรเป็นสิ่งต้องห้าม”⁵ พยานหลักฐานที่นำมาใช้เพื่อควบคุมตัวบุคคล ควรได้รับอนุมัติและพิจารณาตามขั้นตอนปกติของศาล
- รัฐบาลควรประกาศอย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกควบคุมตัวทุกคนยังคงมีสิทธิที่จะขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัวเสมอ (habeas corpus)
- บุคคลที่ถูกควบคุมตัวควรสามารถเข้าถึงทนายความโดยทันที โดยควรมีตัวแทนด้านกฎหมาย และมีสิทธิที่จะปรากฏตัวในชั้นตอนใดๆ ของศาล
- ผู้ถูกควบคุมตัวควรอยู่ในสถานที่ควบคุมตัวตามปกติและเป็นสถานที่ตามกฎหมายกำหนด โดยมีการตรวจสอบและกำกับดูแลจากหน่วยงานตุลาการและหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญอิสระอย่างสม่ำเสมอ อย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาพการควบคุมตัวควรสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ ทั้งในแง่ของขนาดของห้องและการได้รับแสงสว่างตามธรรมชาติ
- ควรมีการแจ้งให้ครอบครัวทราบโดยทันทีถึงสถานที่ที่ควบคุมตัว กรณีที่มีการเคลื่อนย้ายตัว และเหตุผลของการจับกุมและควบคุมตัว และอนุญาตให้เข้าเยี่ยมและสนทนากับผู้ถูกควบคุมตัว

⁵ Concluding Observations of the UN Human Rights Committee on Thailand CCPR/CO/84/THA (13), 28 July 2005 (Advanced Unedited Version)

- ผู้ถูกควบคุมตัวทุกคนควรได้รับการตรวจรักษาพยาบาลตั้งแต่เริ่มการควบคุมตัว และสามารถเข้ารับบริการได้อย่างต่อเนื่อง
- 4) “ค่ายพัฒนาพลเมือง” เป็นโครงการที่ควรทบทวน จากสถิติและลักษณะการบังคับให้เข้าร่วม การให้อำนาจทหารทำโครงการเช่นนี้มักทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากทหารไม่ได้รับการอบรมด้านการศึกษาแบบพลเรือน รวมทั้งยังมีบทบาทบังคับใช้กฎหมายในภาคใต้ ทำให้เกิดความคลุมเครือว่าการเข้าร่วมเป็นไปโดยสมัครใจหรือบังคับ
- 5) ประกาศทางราชการใดๆ ในจังหวัดภาคใต้ (เช่น การออกหมายจับและหมายค้น) ควรเขียนเป็นทั้งภาษาไทยและยะวี และมีการอ่านเป็นภาษายะวีให้ผู้ที่ไม่สามารถอ่านได้ฟัง
- 6) รัฐบาลควรประกันว่ามีการอบรมเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างดีเกี่ยวกับขั้นตอนการจับกุมและควบคุมตัวที่สอดคล้องกับมาตรฐานของไทยและมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยรวมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและหน่วยงานภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกัน ควรแจ้งให้ชุมชนท้องถิ่นทราบถึงขั้นตอนการจับกุมและควบคุมตัวที่ถูกต้อง รวมทั้งสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัว
- 7) ควรจัดให้มีล่ามภาษามลายูในศาลสำหรับทุกคดี รวมทั้งระหว่างการสอบปากคำของตำรวจและทหาร
- 8) รัฐบาลควรให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งพิธีสารเลือกรับฯ
- 9) รัฐบาลควรให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสากลว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย

การสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

- 10) ควรมีการสอบสวนข้อกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยพลัน อย่างเป็นอิสระและอย่างรอบด้าน รวมทั้งกรณีของการบังคับบุคคลให้ สูญหาย การสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย การทรมาน และการ ปฏิบัติที่โหดร้าย และการจับกุมและควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 11) ทางการควรประกันว่าจะไม่มีการข่มขู่หรือคุกคามผู้เสียหาย ครอบครัว หรือตัวแทนที่เข้าแจ้งความ และหากจำเป็นต้องให้การคุ้มครองอย่างเป็นผลต่อผู้เสียหายที่แจ้งความและเป็นพยานต่อการละเมิดสิทธิ มนุษยชน
- 12) กรณีที่มีข้อกล่าวหาว่ามีการบังคับบุคคลให้สูญหาย ทางการควรดำเนินการ เพื่อสอบสวนถึงสิ่งที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายและแจ้งให้ญาติทราบ ข้อมูล นำตัวผู้รับผิดชอบมาลงโทษ ให้การชดเชยอย่างเพียงพอและการ เยียวยาอื่นๆ ต่อผู้สูญหายและ/หรือญาติของผู้สูญหายตาม ความเหมาะสม และดำเนินการเพื่อประกันไม่ให้เกิดการละเมิด เช่นเดียวกันนี้อีกในอนาคต
- 13) ควรดำเนินการให้มีการไต่สวนการตายกรณีการเสียชีวิตและการสังหารที่อำเภอตากใบและตลาดสะบาย้อย เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 โดยไม่มีความล่าช้าที่ไม่จำเป็น และควรเคารพต่อสิทธิของพยาน ครอบครัว และทนายความ การสอบสวนการตายอย่างเป็นอิสระ ที่อำเภอตากใบและการสังหารใดๆ ระหว่างวันที่ 28 เมษายน 2547 ควรเป็นไปอย่างเปิดเผย และมีการนำตัวเจ้าพนักงานด้านความมั่นคง ที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาลงโทษ
- 14) พนักงานอัยการควรมอบพยานหลักฐานจากการไต่สวนการตาย กรณี การเสียชีวิตที่มีสยิดกรือเซะให้กับเจ้าพนักงานสอบสวน เพื่อให้มี การสอบสวนว่า มีพยานหลักฐานใดๆ ที่นำไปสู่ความผิดทาง

อาญาหรือไม่ จากนั้นควรมีการเสนอรายงานการสอบสวนโดยทันทีให้กับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาว่าจะมีการฟ้องร้องคดีหรือไม่

- 15) รัฐบาลไทยควรให้ความสำคัญเร่งด่วนกับการสอบสวนกรณีการสูญหายของบุคคลของนายสมชาย นีละไพจิตร โดยมีเป้าหมายเพื่อตั้งข้อกล่าวหาฆ่าคนตายและข้อหาอื่นๆ ที่เหมาะสมต่อผู้ที่รับผิดชอบ และควรมีการสอบสวนอย่างเป็นอิสระต่อความพยายามขัดขวางการสอบสวนที่ผ่านมา และให้มีการนำตัวเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องมาลงโทษ
- 16) ควรแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนอย่างเป็นอิสระเพื่อสอบสวนการสังหารในระหว่าง “สงครามปราบปรามยาเสพติด” กรมสอบสวนคดีพิเศษควรได้รับทรัพยากรอย่างเพียงพอ และได้รับความสนับสนุนเชิงโครงสร้างเพื่อสอบสวนคดีที่ได้รับมอบหมาย

การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศในกระบวนการปฏิรูปและการเพิ่มความมั่นใจต่อระบบยุติธรรม

- 17) รัฐบาลชั่วคราวควรเชิญสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Office of the High Commissioner for Human Rights - OHCHR) และผู้ชำนาญการจากสภาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council) (รวมทั้งคณะทำงานด้านการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยไม่สมัครใจ (Working Group on enforced or involuntary disappearances) คณะทำงานด้านการควบคุมตัวโดยอำเภอใจ (Working Group on arbitrary detention) และผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย ที่รวบรัดหรือโดยพลการ (Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions)) เพื่อเข้าเยี่ยมในภาคใต้ และอนุญาตให้หน่วยงานเหล่านี้เข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวโดยไม่มีข้อจำกัด รวมทั้ง “ค่ายพัฒนาพลเมือง” ทั้งนี้เพื่อพิสูจน์ต่อประชาคมในภาคใต้และประชาคมระหว่างประเทศว่า รัฐบาลไทยยึดมั่นต่อการยุติการงดเว้นโทษ และส่งเสริมบรรยากาศความโปร่งใสและความยุติธรรม

- 18) รัฐบาลควรดำเนินการต่อเนื่องในกระบวนการให้หน่วยงานภาคประชาสังคมซึ่งได้รับการยอมรับและหน่วยงานสิทธิมนุษยชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานด้านปฏิรูป โดยควรส่งเสริมความเข้าใจต่อบทบาทของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนและหน่วยงานภาคประชาสังคมในภาคใต้ ซึ่งทำหน้าที่ในนามหน่วยงานภาคพลเรือนและความมั่นคง เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน และส่งเสริมให้หน่วยงานความมั่นคงมีศักยภาพที่จะปฏิรูปตนเองและยุติพฤติกรรมใดๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นมาดังเช่นในอดีต
- 19) รัฐบาลควรส่งเสริมหน่วยงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ช่วยสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปและสร้างสันติภาพในภาคใต้ โดยมีการนำมาตรฐานและกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้กำหนดเป็นมาตรการกฎหมาย และระเบียบใหม่ๆ
- 20) รัฐบาลควรปฏิบัติตามเจตจำนงที่แถลงไว้ที่จะใช้ประโยชน์จากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.)

สารบัญ

ข้อสรุปที่สำคัญและข้อกังวลหลัก	i
ข้อเสนอนแนะ	viii
บทที่ I เกริ่นนำ	
1. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของบันทึกกฎหมาย	1
2. กฎหมายด้านความมั่นคงและภาวะฉุกเฉินที่ประกาศใช้ในภาคใต้	3
บทที่ II ที่มาและขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้	8
1. กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้	8
2. ผลกระทบของสถานการณ์ฉุกเฉินต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ	9
บทที่ III การละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	13
1. เสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล	13
1.1 การจับกุมและควบคุมตัวโดยอำเภอใจ	13
1.2 โครงการพัฒนาพลเมือง	21
1.3 การขาดการตรวจสอบที่เพียงพอจากศาลและความล่าช้าในการนำตัวผู้ต้องสงสัยมาที่ศาลหรือหน่วยงานตุลาการ	28
2. การปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว	33
2.1 สถานที่ควบคุมตัว	33
2.2 การปฏิบัติที่โหดร้ายต่อผู้ถูกควบคุมตัว	37
2.3 การปฏิเสธไม่ให้พบทนายความ ญาติ และไม่ได้รับการรักษาพยาบาล	39
3. การบังคับบุคคลให้สูญหาย	44
4. การขาดความรับผิดชอบและการงดเว้นโทษ	55
4.1 ความคุ้มกันอันเนื่องมาจาก พรก.ฉุกเฉิน	55
4.2 ความรับผิดชอบต่อการละเมิดในอดีต	58

การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย

บทที่ I: เกริ่นนำ

1. วัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ของบันทึกกฎหมาย

บันทึกกฎหมายฉบับนี้จัดเตรียมโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (“ไอซีเจ”) เพื่อวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (“พ.ร.ก.ฉุกเฉิน”) ในสามจังหวัดชายแดนใต้ของไทย อันได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และ นราธิวาส (“ภาคใต้”) ระหว่างเดือนเมษายน 2549 จนถึงกุมภาพันธ์ 2550 เปรียบเทียบกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและหลักการของหลักนิติธรรม

ตั้งแต่ต้นปี 2547 มีผู้เสียชีวิตกว่า 2,200 คน จากความรุนแรงในภาคใต้ ในวันที่ 15 กรกฎาคม 2548 นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินเพื่อแทนที่กฎอัยการศึก สัปดาห์ต่อมา เขาได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในภาคใต้และบางส่วนของจังหวัดสงขลา และมีการต่ออายุอีกสี่ครั้งในปีถัดมา และยังมีผลบังคับใช้จนถึงช่วงที่เขียนรายงาน

ในรายงาน “*More power, less accountability: Thailand’s new Emergency Decree*” ของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลซึ่งเผยแพร่เมื่อเดือนสิงหาคม 2548 มีการวิเคราะห์ด้านกฎหมายเกี่ยวกับ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลตระหนักดีถึงภัยด้านความมั่นคงที่รัฐบาลต้องเผชิญในภาคใต้ แต่แสดงข้อกังวลว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉินจะบั่นทอนหลักนิติธรรม และพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย

ในระหว่างเดือนเมษายน-มิถุนายน 2549 ซึ่งเป็นกระบวนการปรึกษาหารือและการแสวงหาข้อเท็จจริงด้านสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมในไทย เพื่อพัฒนาโครงการในอนาคตของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลในประเทศไทย ทางสำนักเลขาธิการคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลที่กรุงเจนีวาได้ส่งผู้วิจัยมาประเทศไทยเพื่อรวบรวมข้อมูลการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม และการบริหารความ

ยุติธรรมในภาคใต้ ประกอบกับการปรึกษาหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย
บันทึกกฎหมายฉบับนี้จึงกล่าวถึงข้อกังวลที่ค้นพบโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล
ระหว่างการบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินและการบริหารความยุติธรรมในภาคใต้

สถานการณ์ในภาคใต้ทำให้เกิดประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนหลายประการ แต่บันทึกฉบับนี้
จะเน้นข้อกังวลหลักในสี่ด้าน ได้แก่ (i) ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพและความมั่นคง โดยเฉพาะ
กระบวนการจับกุมและควบคุมตัว (ii) การปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว (iii) การบังคับบุคคล
ให้สูญหาย และ (iv) การงดเว้นโทษต่อความผิดที่เกิดขึ้นแล้ว⁶ ของเจ้าหน้าที่ด้านความ
มั่นคงซึ่งยังดำเนินอยู่ต่อไป

สืบเนื่องจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง และรายงานการละเมิด
สิทธิมนุษยชนในภาคใต้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นถึงความจำเป็นที่จะ
ต้องเน้นย้ำหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตและการบังคับใช้ของกฎหมาย
สิทธิมนุษยชน โดยหวังว่าการวิเคราะห์หลักการด้านกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งใช้ได้กับ
ภาคใต้ อาจเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับหน่วยงานและคณะกรรมการของรัฐบาล หรือ
หน่วยงานภาคประชาสังคม ในการตรวจสอบข้อกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน
และมุ่งทำงานให้เกิดการปฏิรูประบบยุติธรรมในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลชั่วคราว
ประกาศเป็นวาระเร่งด่วน

มาตรการเพื่อแก้ปัญหาในภาคใต้ ควรเป็นไปโดยเคารพต่อหลักนิติธรรมและสอดคล้อง
กับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลขอประณาม
การใช้ความรุนแรงของผู้ก่อความไม่สงบโดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ต้องห้าม
ตามกฎหมายในประเทศและระหว่างประเทศ และรัฐบาลไทยมีสิทธิและหน้าที่ที่ต้อง
คุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลทุกคนที่อยู่ใต้เขตอำนาจของตน⁷

⁶ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลให้ความหมายต่อ “การงดเว้นโทษ” ตามนิยามขององค์การสห
ประชาชาติที่ว่า “...โอกาสที่เป็นไปไม่ได้ทั้งในทางพฤตินัยหรือนิตินัยที่จะนำตัวผู้ละเมิดมาลงโทษ
ไม่ว่าจะเป็นความผิดทางอาญา แพ่ง ทางปกครอง หรือทางวินัย เนื่องจากบุคคลดังกล่าวจะไม่ได้รับการ
สอบสวนที่นำไปสู่การตั้งข้อกล่าวหา การจับกุม การไต่สวนคดี และถึงจะพบว่ามีความผิด ก็จะไม่ได้รับ
การลงโทษที่เหมาะสม ไม่ต้องชดเชยต่อผู้เสียหาย” Definition A. Impunity P.6 Updated Set of
principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity/E/
CN.4/2005/102/Add. 18 February 2000

⁷ มาตรา 2 ย่อหน้า 1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

แม้ว่าคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจะกังวลต่อการใช้อำนาจพิเศษอย่างมิชอบ โดยอ้างกฎอัยการศึกที่ประกาศตั้งแต่ 19 กันยายน 2549 แต่ก็ไม่เป็นเนื้อหาที่มีการกล่าวถึงในบันทึกฉบับนี้

2. กฎหมายด้านความมั่นคงและภาวะฉุกเฉินที่ประกาศใช้ในภาคใต้

กฎอัยการศึก

รัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้แก้ไขปัญหาในเบื้องต้น ซึ่งสืบเนื่องจากสถานการณ์ความมั่นคงภายหลังเดือนมกราคม 2547⁸ โดยการประกาศใช้กฎอัยการศึกในภาคใต้ รวมทั้งบางส่วนของจังหวัดสงขลา กฎอัยการศึกให้อำนาจอย่างทหารอย่างกว้างขวาง อย่างเช่น

- การค้นเคหสถาน บุคคล และยานพาหนะ และการตรวจยึดไปรษณีย์ภัณฑ์ และ “วัตถุใดที่ส่งเข้ามาในพื้นที่ซึ่งมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก”
- การ “เกณฑ์” พลเรือนเพื่อให้ช่วยกำลังทหารในกิจการและการเกณฑ์ ยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ เครื่องมือเครื่องใช้หรือ บริษัทใด ๆ
- การห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามการจำหน่าย จ่ายหรือแจกสิ่งพิมพ์ ห้ามการกระจายเสียงทางวิทยุหรือโทรทัศน์ ห้ามใช้ทางสาธารณะ ห้ามการมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องมือสื่อสาร อาวุธหรือเคมีภัณฑ์อื่นใด และห้ามการเดินทางออกนอกเคหสถาน
- การยึดวัตถุสิ่งของ
- การเข้าพักอาศัยในสถานที่ใดๆ เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร
- การทำลายสถานที่

- การขับไล่บุคคลออกจากพื้นที่
- การกักตัวบุคคลไว้เป็นเวลาถึงเจ็ดวันเมื่อ “มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรูหรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร” ทั้งนี้เมื่อเป้าประสงค์ของการกักตัวเป็นไป “เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหาร”⁹

ตามกฎอัยการศึก ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายจะเป็นทหารแทนที่จะเป็นหน่วยงานพลเรือนและตำรวจ มีการประกาศใช้พรก.ฉุกเฉินแทนที่กฎอัยการศึกเพียงชั่วคราว ต่อมา มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกอีกเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และยังคงมีผลบังคับใช้ในภาคใต้จนถึงปัจจุบัน

พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

มีการกำหนดให้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2548 และบังคับใช้ในภาคใต้เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 หลังจากการโจมตีอย่างต่อเนื่องที่จังหวัดยะลา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากการควบคุมของทหารไปสู่ฝ่ายบริหาร¹⁰ มีการขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในภาคใต้และบางส่วนของจังหวัดสงขลาทุกสามเดือน และยังมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

ในรายงาน “*More power, less accountability: Thailand’s new Emergency Decree*” ของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลซึ่งเผยแพร่เมื่อเดือนสิงหาคม 2548 มีการแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน โดยสรุปเป็นข้อกังวลถึงการให้อำนาจเพิ่มขึ้นตามตัวบทที่คลุมเครือต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างกว้างขวางกับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย และลดความรับผิดชอบที่มีต่อรัฐสภาและศาล

⁸ ภายหลังเกิดเหตุการณ์วางเพลิงโรงเรียนทั่วสามจังหวัดชายแดนใต้ และการลอบยิงในค่ายทหารที่จังหวัดนราธิวาส และมีการปล้นปืน

⁹ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกพ.ศ. 2483

¹⁰ แถลงการณ์สำหรับสื่อมวลชนเกี่ยวกับการประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2548 (แปลและสรุปโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล)

พ.ร.ก.ฉุกเฉินให้อำนาจอย่างกว้างขวางและดูเหมือนไม่มีขอบเขตกับนายกรัฐมนตรีที่จะมอบหมายอำนาจต่อให้กับ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หรือ “บุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่เทียบเท่ากับพนักงานเจ้าหน้าที่” ในทางปฏิบัติแล้ว อำนาจที่ได้รับมอบหมายเป็นการใช้ร่วมกันระหว่างกองกำลังผสมของตำรวจ ทหาร และพลเรือนในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล โดยอำนาจที่ได้รับมอบครอบคลุมในหลายด้าน ได้แก่

- อำนาจในการควบคุมตัวโดยไม่ต้องแจ้งข้อกล่าวหาไม่เกิน 30 วัน (มาตรา 11)
- อำนาจในการเรียกตัวบุคคลให้มารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ (มาตรา 11)
- อำนาจในการออกข้อกำหนดเพื่อจำกัดสิทธิในเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็น และสิทธิในการชุมนุมและรวมตัว (มาตรา 9)
- อำนาจในการค้นหรือเคลื่อนย้ายหรือทำลายอาคารสิ่งปลูกสร้าง (มาตรา 11)
- อำนาจในการตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด (มาตรา 11)
- อำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง (มาตรา 9)
- อำนาจในการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด (มาตรา 9)
- อำนาจในการห้ามพลเรือนออกนอกราชอาณาจักร (มาตรา 11)
- อำนาจในการสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร (มาตรา 11)

ในบางกรณี แทบไม่มีโอกาสทราบว่ามีการใช้อำนาจดังกล่าว การสั่งการและการตัดสินใจไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และตัวพ.ร.ก.ฉุกเฉินเองไม่ได้กำหนดให้มีพันธกรณีต้องแจ้งให้สาธารณะทราบถึงการใช้อำนาจเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ที่จะตรวจยึดจดหมาย จดหมาย

อิเล็กทรอนิกส์ การคุยโทรศัพท์ โดยที่สาธารณะไม่สามารถรับรู้ แต่ที่ผ่านมามีเหมือน จะยังไม่มีมีการประกาศใช้อำนาจอื่นๆ อย่างเช่น การควบคุมการแสดงความคิดเห็น การชุมนุม และการรวมตัว และการอพยพประชาชน

นอกเหนือจากอำนาจเหล่านี้ซึ่งประกาศอย่างชัดเจนแล้ว เจ้าหน้าที่งานยังได้รับอำนาจ อย่างกว้างขวางที่จะ “จับกุมบุคคลใดๆ” ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการละเมิด มาตรา 11 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการ “ออกประกาศห้ามการกระทำหรือสั่งให้มีการกระทำใดๆ เพื่อความจำเป็นที่จะรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือ ความปลอดภัยของประชาชน”

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังคงกังวลว่าอำนาจที่มอบให้กับนายกรัฐมนตรีนและ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ มากเกินกว่าการแก้ปัญหาที่มีขอบเขตและสัดส่วน เหมาะสมกับภัยคุกคามต่อความอยู่รอดแห่งชาติ ตามที่ปรากฏในมาตรา 4 ของ ICCPR

บันทึกกฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับอำนาจหลายประการที่มีการใช้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการจับกุมและควบคุมตัวโดยไม่ตั้งข้อกล่าวหา และอำนาจในการเรียกตัว บุคคลให้มารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการคุมกันเจ้าหน้าที่ไม่ให้ถูกฟ้องร้อง ดำเนินคดี¹¹

รายงานฉบับนี้ไม่ได้มุ่งตอบข้อกังวลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการศึกษและ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ไปพร้อมๆ กันในภาคใต้ เนื่องจากมีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2549 อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นด้วยกับข้อกังวลของ นักกฎหมายในประเทศบางท่านว่า การใช้กฎหมายทั้งสองฉบับพร้อมกันเปิดโอกาสให้ เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจอย่างมิชอบ จนถึงปัจจุบันคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลไม่

ก่อนการประกาศใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉิน รัฐบาลไทยประกาศว่ามีการใช้มาตรการด้านกฎหมายเด็ดประการ ในภาคใต้ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎอัยการศึก ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (แถลงการณ์สำหรับสื่อมวลชน เกี่ยวกับการประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (แปลและสรุปโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ สากล)) แต่บันทึกฉบับนี้จะเน้นที่ตัว พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ซึ่งรัฐบาลประกาศว่าจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพ ของมาตรการด้านกฎหมาย

ทราบว่ามีการศึกษาใดๆ เกี่ยวกับผลกระทบของกฎอัยการศึกในภาคใต้ อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ในประเทศอื่นแสดงให้เห็นว่า กฎอัยการศึกมักมีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่น้อยกว่ากฎหมายทั่วไป และมีรายงานเบื้องต้นที่เสนอว่าปัญหาเหล่านี้กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้นำรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้จนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะจัดทำเสร็จ¹² คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นว่าหลักประกันต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน ทั้งสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวและจำเลย และความเป็นอิสระของตุลาการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของรัฐธรรมนูญในอนาคตอันที่จริงแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้รับการจัดทำขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540¹³ ด้วยเหตุดังกล่าว ตามเป้าประสงค์ของบันทึกฉบับนี้จึงเป็นการพิจารณาพันธกรณีตามกฎหมายในภาคใต้ โดยคำนึงถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในช่วงเวลาที่ทำการวิจัยเป็นส่วนใหญ่

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 บททั่วไป

¹³ สัมภาษณ์ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ 24 ตุลาคม 2549 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย <http://www.pub-law.net/publaw/View.asp?publawIDs=999> ดร.บวรศักดิ์เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

บทที่ II ที่มาและขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้

1. กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้

ประเทศไทยมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยได้เป็นภาคีต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติซึ่งเป็นฉบับที่สำคัญ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)¹⁴ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR)¹⁵ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-CERD)¹⁶ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW)¹⁷ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child-CRC)¹⁸

กฎบัตรระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีผลบังคับใช้ประกอบด้วยมาตรฐานหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขัง (Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners - SMR) หลักการพื้นฐานว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขัง (Basic Principles for the Treatment of Prisoners-'UN Basic Principles') ชุดของหลักการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการควบคุมตัวหรือการคุมขังไม่ว่า

¹⁴ ประเทศไทยให้ภาคยานุวัติต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และได้ประกาศคำแถลงตีความต่อมาตรา 1(1), 6(5), 9(3) และ 20

¹⁵ ประเทศไทยให้ภาคยานุวัติต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR) เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2542 และได้ประกาศคำแถลงตีความต่อมาตรา 1(1)

¹⁶ ประเทศไทยให้ภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-CERD) เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546

¹⁷ ประเทศไทยให้ภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW) เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2528

¹⁸ ประเทศไทยให้ภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child-CRC) เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2535 และได้ประกาศคำแถลงตีความต่อมาตรา 7 และ 22

ในรูปแบบใด (UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) หลักการสหประชาชาติว่าด้วยการสอบสวนอย่างเป็นผลซึ่งการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี (UN Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) จรรยาบรรณของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials) ปฏิญญาเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้ถูกบังคับให้สูญหายทุกคน (Declaration on the Protection of all Persons from Enforced Disappearance) อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้ถูกบังคับให้สูญหายทุกคน (Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) (ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติรับรองและเปิดให้มีการลงนามและให้สัตยาบัน) และหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในการเยียวยาและการชดเชย (Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation)

2. ผลกระทบของสถานการณ์ฉุกเฉินต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ

นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในภาคใต้เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 และมีการต่ออายุทุกสามเดือนนับจากนั้นมา ตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในบางโอกาสรัฐอาจต้องใช้มาตรการที่เป็นข้อยกเว้นและชะลอการบังคับใช้สิทธิบางประการ เมื่อเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่คุกคามต่อความอยู่รอดของชาติ อย่างไรก็ตาม ในการใช้มาตรการที่เป็นข้อยกเว้น รัฐก็ต้องปฏิบัติตามกรอบของหลักนิติธรรมเช่นกัน

ดังที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้แถลงไว้ว่า¹⁹ นิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่ปรากฏใน พ.ร.ก.ฉุกเฉินค่อนข้างกว้าง

¹⁹ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, August 2005, ICJ, น.11

“ สถานการณ์อันกระทบหรืออาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันภัยหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง²⁰

”

ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าภัยคุกคามต่อ “ความอยู่รอดของชาติ” อันเป็นข้อกำหนดตามมาตรา 4 ของ ICCPR และเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้²¹

มาตรา 4 อนุญาตให้รัฐภาคียกเว้นการประกันสิทธิบางอย่างตาม ICCPR ได้ แต่ในการทำเช่นนั้นรัฐต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างเป็นทางการและแจ้งให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติทราบถึงมาตราที่มีการยกเว้นและเหตุผล แม้ว่าประเทศไทยได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างเป็นทางการในภาคใต้ แต่ก็ไม่ได้แจ้งข้อมูลตามมาตรา 4 และไม่ได้ให้เหตุผลอธิบายต่อการที่ พรก.ฉุกเฉินมีลักษณะเป็นการยกเว้นการปฏิบัติตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน หากประเทศไทยประสงค์จะยกเว้นการปฏิบัติตามสิทธิบางประการ การไม่แจ้งให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติทราบถึงการขยายอำนาจฉุกเฉิน ย่อมถือเป็นการละเมิดพันธกรณีตามมาตรา 4 ย่อหน้า 3 ของ ICCPR²²

²⁰ มาตรา 4 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

²¹ ในความเห็นทั่วไปต่อมาตรา 4 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติระบุว่า “กติกา กำหนดว่าแม้ในช่วงที่มีการขัดกันด้วยอาวุธ จะอนุญาตให้มีการใช้มาตรการอันเป็นข้อยกเว้นของกติกานี้ได้ เฉพาะกรณีที่สถานการณ์นั้นถึงขั้นเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของชาติ” General Comment No. 29, States of Emergency (Article 4), CPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001

²² UN Human Rights Committee, General Comment No. 29, “States of Emergency (art. 4)”, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 of 31 August 2001, para. 17 – พันธกรณีนี้เป็นประเด็นเฉพาะหน้า และครอบคลุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของการยกเว้นการปฏิบัติ

การยกเว้นที่จะปฏิบัติตาม ICCPR ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ควรดำรงอยู่เท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไป “เท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์”²³ (มาตรา 4 วรรค 1) และต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับสถานการณ์นั้น กล่าวโดยสรุป รัฐบาลมีภาระหนักที่จะต้องอธิบายถึงเหตุผลของการใช้มาตรการที่เป็นข้อยกเว้นทุกประการ และมีการนำมาใช้ชั่วคราว เท่าที่จำเป็นและเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมต่อภัยคุกคามด้านความมั่นคงนั้นๆ²⁴

แต่ไม่ว่าในพฤติการณ์ใด การยกเว้นมีอาจปฏิบัติได้สำหรับสิทธิดังต่อไปนี้

- สิทธิที่จะมีชีวิต (มาตรา 6)
- สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือถูกปฏิบัติอย่างโหดร้าย (มาตรา 7)
- สิทธิที่จะไม่ถูกเอาตัวลงเป็นทาส (มาตรา 8)
- สิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ (มาตรา 11)
- สิทธิที่จะไม่ต้องรับผิดทางอาญา หากการกระทำนั้นไม่ถือเป็นความผิดทางอาญาในขณะกระทำความผิด (มาตรา 15)
- สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย (มาตรา 16)
- สิทธิที่จะมีเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมสำนึกและศาสนา (มาตรา 18)

²³ UN Human Rights Committee, General Comment No. 29, para. 4

²⁴ UN Human Rights Committee, General Comment No. 29, “States of Emergency (art. 4)”, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 of 31 August 2001

นอกจากนั้น การบังคับใช้มาตรการฉุกเฉินจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่สอดคล้องกับพันธกรณีอื่นของรัฐที่มีต่อกฎหมายระหว่างประเทศ (มาตรา 4 วรรค 1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังเห็นว่า การยกเว้นตามข้อบัญญัติอื่น ๆ ไม่อาจกระทำได้ แม้จะไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนตามมาตรา 4²⁵ ทั้งนี้โดยประกอบด้วย

- ผู้ต้องขังทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพต่อศักดิ์ศรีอันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ทุกคน
- ข้อห้ามต่อการจับเป็นตัวประกัน การลักพาตัว หรือการควบคุมตัวโดยไม่แจ้งข้อมูล
- การคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อย
- การเนรเทศหรือบังคับให้มีการอพยพ ทั้งนี้โดยไม่มีเหตุผลจากกฎหมายระหว่างประเทศมารองรับ
- ข้อห้ามต่อการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้ทำสงคราม การรณรงค์ให้เกิดความเกลียดชังต่อประเทศ ต่อเชื้อชาติ หรือศาสนา อันถือเป็นการยุยงให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเป็นปฏิปักษ์หรือความรุนแรง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังเห็นว่า ตาม ICCPR รัฐภาคีจะต้องให้การเยียวยาต่อการละเมิดข้อกำหนดใดๆ ใน ICCPR และเป็นสิ่งที่ไม่อาจยกเว้นได้แม้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน²⁶

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลต่อข้อบัญญัติในพรก.ฉุกเฉินและการปฏิบัติที่ทำให้เกิดการเบี่ยงเบน โดยเฉพาะต่อ มาตรา 2 (การเคารพและประกันซึ่งสิทธิของบุคคลทุกคนในประเทศไทย) 4 (การยกเว้นสิทธิในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน) 6 (สิทธิที่จะมีชีวิต) 7 (ข้อห้ามต่อการทรมาน และการปฏิบัติที่โหดร้าย) 9 (สิทธิที่จะมีเสรีภาพและความปลอดภัย) และ 14 (สิทธิที่จะได้รับการไต่สวนอย่างเป็นธรรม) ของ ICCPR รวมทั้งพันธกรณีทั่วไปของประเทศไทยต่อกฎหมายระหว่างประเทศ

²⁵ UN Human Rights Committee, General Comment No. 29, para. 13 (a) – (e)

²⁶ UN Human Rights Committee, General Comment No. 29, para. 14

บทที่ III การละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

1. เสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล

แม้ว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉินจะประกอบด้วยนโยบายหลากหลายที่รัฐอาจนำมาใช้เพื่อรักษาความมั่นคง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มาตรการเหล่านี้ได้ถูกใช้เพียงเพื่อควบคุมตัวบุคคลซึ่งต้องสงสัยว่ามีความเกี่ยวข้องกับบางระดับกับการก่อความไม่สงบ มีการนำมาตรการเหล่านี้มาปฏิบัติโดยไม่คำนึงถึงสิทธิที่จะมีเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคลตามที่รับรองในมาตรา 9 ของ ICCPR รวมทั้งไม่มีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ หรือมีอย่างไม่มีเพียงพอ

1.1 การจับกุมและควบคุมตัวโดยอำเภอใจ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้เคยระบุว่า

“ แม้ในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบาลก็ไม่สามารถควบคุมตัวบุคคลโดยอำเภอใจ กล่าวคือโดยปราศจากเหตุผลอันชอบ กฎหมายควรกำหนดข้อยกเว้นในกรณีการควบคุมตัวใดๆ อย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทราบว่าการกระทำกระทำได้ อาจนำไปสู่การควบคุมตัว²⁷ ”

ตามความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คำว่า “โดยอำเภอใจ” อาจไม่เท่ากับ “ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” แต่ควรตีความให้กว้างกว่านั้นเพื่อให้ครอบคลุมถึงลักษณะที่ไม่เหมาะสมอื่นๆ ความยุติธรรมและการไม่อาจคาดคำนวณได้ การควบคุมตัวจึงไม่เพียงต้องกระทำอย่างสอดคล้องกับกฎหมาย หากยังต้องชอบด้วยเหตุผลเมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ทั้งปวง ยกตัวอย่างเช่น เพื่อป้องกันการหลบหนี การยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือการก่อความผิดซ้ำ²⁸

²⁷ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, August 2005, ICJ, p.11

²⁸ Views of 23 July 1990, Communication No. 305/1988, *Hugo van Alphen v. Netherlands*, para. 5.8, CCPR/C/39/D/305/1988 ; Views of 5 November 1999, Communication N° 631/1995, *Aage Spakmo v. Norway*, para. 6.3 (CCPR/C/67/D/631/1995) ; Views of 21 July 1994, Communication N° 458/1991, *Albert Womah Mukong c. Cameroon*, para. 9(8), (CCPR/C/51/D/458/1991); Views of 3 April 1997, Communication No 560/1993, *A (name deleted) vs. Australia*, UN Doc. CCPR/C/59/D/560/1993, para. 9.2

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้เคยแสดงข้อกังวลต่อเหตุผลการควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างกว้างขวางและคลุมเครือ และเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจอย่างมิชอบ²⁹ การศึกษาของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลพบว่ามีการใช้การควบคุมตัวอย่างมิชอบและเป็นระบบในทางปฏิบัติ ซึ่งขัดกับ พ.ร.ก.ฉุกเฉินและมาตรา 9 ของ ICCPR

เหตุของการควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

ก่อนหน้านี้คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลมีข้อสังเกตว่า กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ห้ามการควบคุมตัวตามกฎหมายในภาวะฉุกเฉิน แต่ให้ถือเป็นมาตรการพิเศษและมีลักษณะชั่วคราว ซึ่งต้องมีมาตรการป้องกันอย่างเข้มงวดเพื่อไม่ให้เกิดการนำไปใช้อย่างมิชอบ ในลักษณะที่เป็นการควบคุมตัวโดยอำเภอใจ การทรมาน และการบังคับบุคคลให้สูญหาย³⁰

ตามพ.ร.ก.ฉุกเฉิน นายกรัฐมนตรีอาจให้อำนาจต่อ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ที่จะจับกุมและควบคุมตัวบุคคลโดยไม่ต้องตั้งข้อกล่าวหาในเบื้องต้นเป็นเวลาเจ็ดวัน โดยสามารถขออำนาจศาลเพื่อขยายการควบคุมตัวออกไปได้ครั้งละเจ็ดวัน โดยที่ระยะเวลาการควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกิน 30 วัน เจ้าหน้าที่ต้องขอให้ศาลอนุมัติให้ควบคุมตัว คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลว่า ในทางปฏิบัติพบว่า มีการควบคุมตัวบุคคลเกินเพดาน 30 วัน ด้วยเหตุผลตามอำเภอใจ และไม่มีมาตรการป้องกันอย่างพอเพียงในเรื่องสถานที่เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างมิชอบ

ในการควบคุมตัวบุคคลตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ผู้ถูกควบคุมตัวจะต้องเป็น

²⁹ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, August 2005, ICJ, p.11

³⁰ เฟิ่งอ๋าง น.ii

“ (...) ผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือที่เป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือที่ปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ ให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใดๆ อันจะทำให้เกิด เหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ ร้ายแรง³¹ ”

ดังนั้น เป้าประสงค์หลักของการควบคุมตัวจึงอยู่ที่ (ก) ป้องกันมิให้บุคคลกระทำการ ที่อาจทำให้เกิด “สถานการณ์ที่มีความร้ายแรง” หรือ (ข) เพื่อ “ให้เกิดความร่วมมือ” สำหรับทางการที่จะระงับ “เหตุการณ์ร้ายแรง” ตามเป้าประสงค์นี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ จึงมีอำนาจในการ “เรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อย คำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน”³²

หลักฐานของการใช้อำนาจเพื่อควบคุมตัวอย่างมิชอบ

ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2548 - 31 พฤษภาคม 2549 ตามข้อมูลของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ระดับสูงในจังหวัดยะลา ศาลได้ออกหมายควบคุมตัว 1,264 ฉบับ แต่มีผู้ถูกควบคุมตัวจริง 598 ราย แสดงว่ามี 664 รายที่ไม่ถูกจับกุมและไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อของตำรวจ มีการยกเลิกหมายควบคุมตัวสองฉบับ สำหรับหนึ่งฉบับต้องยกเลิกเพราะบุคคล ดังกล่าวเสียชีวิตแล้ว³³

ในบรรดาผู้ถูกควบคุมตัว 598 คน ส่วนใหญ่หรือ 452 คนถูกควบคุมตัวโดยตำรวจ ที่โรงเรียนพลตำรวจ จังหวัดยะลาตามพ.ร.ก.ฉุกเฉิน และมีการแจ้งข้อกล่าวหาอาญา ต่อบุคคล 73 คนเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาควบคุมตัว³⁴

³¹ มาตรา 11(1) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

³² มาตรา 11(2) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

³³ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจ จังหวัดยะลา 31 พฤษภาคม 2549

³⁴ เพิ่งอ้าง

เจ้าหน้าที่ทุกคนที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์ กล่าวถึงเป้าประสงค์หลักของการควบคุมตัวในการปฏิบัติว่าเป็นไปเพื่อรวบรวมข้อมูลสนเทศ โดยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามหลักการที่ว่า บุคคลอาจถูกควบคุมตัวเพื่อเป้าหมายในการได้มาซึ่งข้อมูลสนเทศหรือข่าวกรอง เนื่องจากเป็นผู้ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ก่อความไม่สงบ และจะมีการรวบรวมพยานหลักฐานระหว่างที่กระบวนการสอบปากคำดำเนินไป และบุคคลดังกล่าวยังถูกควบคุมตัวอยู่ ซึ่งทั้งหมดไม่เป็นไปตามเหตุผลด้านกฎหมายของการควบคุมตัวตามที่ปรากฏในมาตรา 11 วรรค 1 ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับแจ้งว่า ในการตัดสินใจว่าจะควบคุมตัวบุคคลใด เจ้าหน้าที่จะใช้ฐานข้อมูลของผู้ต้องสงสัย หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “บัญชีดำ” แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธว่าไม่มีบัญชีดังกล่าว ในทางทฤษฎี หน่วยงานของตำรวจ ทหาร และพลเรือนแต่ละแห่ง จะมีบัญชีรายชื่อของตนเองขึ้นอยู่กับแหล่งข้อมูลของตน ในการขอออกหมายควบคุมตัว จะต้องเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวปรากฏชื่ออยู่ในบัญชีทั้งสามฉบับ หรือไม่เช่นนั้น หน่วยงานแต่ละหน่วยก็จะรวบรวมข้อมูลสนเทศเพื่อพิสูจน์ว่า บุคคลดังกล่าวต้องอยู่ในบัญชีรายชื่อสักหนึ่งบัญชี

เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรองทหารในระดับสูงกล่าวกับคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลว่า ในบัญชีจะแบ่งเป็นสี่ประเภท ระดับที่ร้ายแรงสุดหมายถึงผู้ที่เคยก่อการร้ายมาก่อนแล้ว บุคคลเหล่านี้จะถูกจับกุมและตั้งข้อหาอาญา ระดับที่สอง คือผู้ที่ร่วมมือกับผู้ก่อการร้าย บุคคลกลุ่มนี้จะถูกควบคุมตัวและซักถามในเบื้องต้นตาม พรก.ฉุกเฉิน ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะถูกตั้งข้อหาเช่นกัน ระดับที่สาม คือผู้ที่รู้เห็นถึงการก่อความไม่สงบ ซึ่งก็จะถูกควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ระดับที่สี่ได้แก่ผู้ที่มีความเสี่ยงว่าจะถูกชักจูงโดยผู้ก่อความไม่สงบ คนในกลุ่มที่สี่จะได้รับเชิญเพื่อให้เข้าร่วมหลักสูตร “พัฒนาพลเมือง” ซึ่งเป็นไปตามอำนาจตาม พรก.ฉุกเฉิน ในทางปฏิบัติแล้ว ตำรวจมีหน้าที่รับผิดชอบโดยส่วนใหญ่สำหรับสองกลุ่มแรก ส่วนทหารจะดูแลสองกลุ่มหลัง³⁵

เจ้าหน้าที่ทหารระดับสูงนายหนึ่งให้ความเห็นซึ่งคล้ายกับทหารคนอื่นๆ ว่า

³⁵ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) จังหวัดยะลา 31 พฤษภาคม 2549

“การมีส่วนร่วมมีอยู่หลายระดับ บางคนก็แค่ร่วมประชุม แต่ทหารก็จำเป็นต้องได้ข้อมูลจากพวกเขา แต่เราจะปล่อยตัวพวกเขาไป เพราะพวกเขาไม่ได้ทำอะไรผิด

ยกตัวอย่างเช่น มีอุลามะคนหนึ่งมาที่มีสติดี และเทศนาเกี่ยวกับลัทธิแบ่งแยกดินแดน คนที่มาจับกุมไม่ใช่ผู้ก่อความไม่สงบ แต่ก็เป็นประโยชน์ต่อทหารที่จะสอบปากคำพวกเขาด้วย”³⁶

ความเห็นเช่นนี้แสดงถึงความเข้าใจผิดต่อเหตุผลของการจับกุมตามพร.ก.ฉุกเฉิน ซึ่งอนุญาตให้จับกุมและควบคุมตัวบุคคลได้เพียงเพื่อป้องกัน “สถานการณ์ร้ายแรง” หรือ “เพื่อให้เกิดความร่วมมือ” ทั้งนี้เพื่อระงับ “สถานการณ์ร้ายแรง”³⁷ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงไม่มีเหตุผลอย่างชัดเจนตามพรก.ฉุกเฉินที่ให้ควบคุมตัวบุคคลเพียงเพื่อสอบถามข้อมูล หากมีการควบคุมตัวบุคคลตามเป้าประสงค์ที่แจ้งไว้ในมาตรา 11(1) บุคคลดังกล่าวก็ควรได้รับการปล่อยตัวเมื่อเป้าประสงค์ดังกล่าวบรรลุแล้ว หรือมีการแจ้งข้อหาทางอาญาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติมักไม่ได้เป็นเช่นนั้น และมักมีการควบคุมตัวบุคคลไว้จนสิ้นสุดเวลา 30 วัน

ในหลายกรณี ดูเหมือนว่าครูและนักเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมักจะถูกเป็นเป้าหมาย ในกรณีหนึ่งเมื่อเดือนมีนาคม 2549 ครูสอนศาสนาหรืออุstadh 19 คนจากโรงเรียนธรรมวิทยามูลนิธิ จังหวัดยะลา ถูกควบคุมตัวหลังจากไปเข้าเยี่ยมที่เกาะสาม โดยถูกควบคุมตัวไว้ 14 วันที่โรงเรียนพลตำรวจยะลา และต่อมามีการปล่อยตัวโดยไม่ตั้งข้อกล่าวหา อุstadh ทั้ง 19 รายเดินทางไปตามคำเรียกที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดยะลาโดยสมัครใจ แต่กลับต้องถูกควบคุมตัว ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าเหตุใดจึงจำเป็นต้องควบคุมตัวบุคคลเหล่านี้ตามพรก.ฉุกเฉิน เพื่อที่จะสอบปากคำ ทั้งๆ ที่พวกเขาเดินทางไปเองโดยสมัครใจ

³⁶ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) จังหวัดยะลา 29 เมษายน 2549

³⁷ มาตรา 11(1) และ (2) ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกตัวบุคคลเพื่อมารายงานตัวและเพื่อ “ให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน” แต่ไม่ใช่เป็นการจับกุมและควบคุมตัวตามเป้าประสงค์นี้

โรงเรียนธรรมวิทยามูลนิธิเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม หรือโรงเรียนปอเนาะ มีนายสะเปียง บาซอ เป็นผู้อำนวยการและเป็นที่ต้องการตัวของฝ่ายความมั่นคง ตั้งแต่ปลายปี 2547 โดยต้องสงสัยว่าเป็นผู้นำกลุ่มก่อความไม่สงบ³⁸ ที่ผ่านมามีการคุกคามและควบคุมตัวครูและนักเรียนที่โรงเรียนแห่งนี้บ่อยครั้ง ทั้งนี้มักเป็นเพราะความเกี่ยวข้องกับโรงเรียนมากกว่าที่จะมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนอื่นๆ ในระหว่างการเยี่ยมโรงเรียนเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2549 นายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ จุลานนท์ประกาศว่าได้สั่งการให้ทหารทำลายบัญชีดำซึ่งมีชื่อของบุคลากรในโรงเรียนกว่า 90%³⁹

หนึ่งในอุสตาซ 19 คนที่ถูกควบคุมตัวอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะเขาอาศัยอยู่ในพื้นที่นอกเหนือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระหว่างที่ถูกจับกุม แม้ว่าในเวลาต่อมาจะมีการนำตัวเขามาควบคุมในจังหวัดยะลา ทนายความของผู้ถูกควบคุมตัวทราบถึงความไม่ปรกติ แต่ได้แจ้งให้คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลทราบว่าเขาทั้งหลายมีความกลัวที่จะให้ตรวจสอบความชอบของการควบคุมตัว เพราะอาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของตนเอง⁴⁰

เจ้าหน้าที่ทหารยอมรับกับคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลว่า ในบางกรณีมีการใส่ชื่อบุคคลเข้าไปในบัญชีดำเพื่อให้มีการควบคุมตัวเพียงเพราะความโกรธแค้นส่วนบุคคล หรือเพราะเหตุผลอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความมั่นคงเลย เป็นที่ชัดเจนว่า ผู้ที่มีชื่อต้องถูกควบคุมตัวมักถูกควบคุมตัวด้วยเหตุผลตามอำเภอใจ โดยไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตามมาตรา 11(2) ของ พรก.ฉุกเฉิน

เจ้าพนักงานตำรวจที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์ระบุว่า ผู้ถูกควบคุมตัวจำนวนมากจะถูกตั้งข้อหาอาญาเพิ่มเติมในภายหลังเพื่อยืดเวลาการควบคุมตัวออกไปตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการควบคุมตัวแล้ว หากจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อไป ก็สามารถนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ได้ (มาตรา 12(1)) แต่การใช้คำสั่งควบคุมตัวตาม พรก.ในเบื้องต้นเป็นไปเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความผิดทางอาญา โดยไม่มีหลักประกันที่จำเป็นและเหมาะสมด้านสิทธิมนุษยชน

³⁸ โปรดดู <http://www.nationmultimedia.com/2005/01/25/national/index.php?news=national116180735.html>

³⁹ *No more black-listing: Surayud*, The Nation, 9 November 2006

⁴⁰ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์ จังหวัดปัตตานี 30 เมษายน 2549

ไม่เพียงขัดกับเป้าประสงค์ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉินเท่านั้น แต่ยังเป็นการใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสมด้วย ผู้ถูกควบคุมตัวถูกควบคุมไว้เพียงเพื่อการซักถามที่อาจนำไปสู่การตั้งข้อหาอาญา แต่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายตามกระบวนการยุติธรรมตามปกติ อย่างเช่น การเข้าถึงทนายความตลอดช่วงระยะเวลาการควบคุมตัว (โปรดดูบทที่ 3 ข้อ 2.3 ด้านล่าง)

ความเห็นของเจ้าหน้าที่ทหารที่อ้างถึงข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกควบคุมตัวบางคนถูกควบคุมตัวโดยพลการ โดยไม่มีข้อสงสัยว่าพวกเขามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการกระทำผิดใดๆ หรือไม่ได้เป็นเพราะว่าพวกเขาอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง แต่เพียงเพราะว่าพวกเขามีข้อมูลสนเทศซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้พบว่ามีความหลายกรณีที่เข้าข่ายนี้

ในกรณีหนึ่ง เจ้าของร้านขายซีมโทรศัพท์ถูกควบคุมตัว หลังจากขายซีมโทรศัพท์ที่ใช้กับโทรศัพท์มือถือที่นำมาจุดชนวนระเบิด⁴¹ ไม่มีข้อมูลอื่นที่สนับสนุนว่าผู้ชายเกี่ยวข้องกับการระเบิดโดยตรง แต่เขาถูกควบคุมตัวเพียงเพราะอาจมีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่สอบสวนต้องการ

ในอีกกรณีหนึ่งที่ทางคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับแจ้ง ในเดือนพฤษภาคม 2549 นายฮาเส็ง อาแว จากจังหวัดนราธิวาสถูกควบคุมตัวหลังมีการตรวจค้นที่บ้านและสวนโดยเจ้าหน้าที่อ้างว่าเพื่อค้นหาอุปกรณ์ที่ใช้ประกอบระเบิด เจ้าหน้าที่นำตัวนายฮาเส็ง อาแว ไปที่สถานีตำรวจภูธร ในคืนเดียวกันเขาถูกส่งตัวไปที่โรงเรียนพลตำรวจยะลา และถูกควบคุมตัวเป็นเวลา 16 วันในห้องขนาด 2X2 เมตร ซึ่งไม่มีแสงสว่างจากภายนอก และในบางช่วงยังเปิดแอร์จนหนาวจัด เขาถูกสอบปากคำแทบทุกวันระหว่างการควบคุมตัว และต่อมาถูกตั้งข้อหาว่ามีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุระเบิดและอาวุธ ระหว่างการควบคุมตัว เขาไม่ได้รับอนุญาตให้พบทนายความหรือญาติเลย

แม้ว่าทางคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจะไม่สามารถประเมินข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาต่อนายฮาเส็ง อาแว ได้ แต่ก็เป็นที่น่าสงสัยว่าหากเจ้าหน้าที่มีหลักฐาน

⁴¹ ผู้ขายซีมโทรศัพท์ต้องรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของคนที่ซื้อเอาไว้ และต้องส่งสำเนาบัตรประชาชนเหล่านี้ให้กับทางการ เนื่องจากมีการใช้โทรศัพท์มือถือเพื่อจุดชนวนระเบิดอย่างแพร่หลาย

เกี่ยวกับการกระทำความผิดในระดับหนึ่ง ก็ควรมีการจับกุมผู้ต้องหาตามขั้นตอนปกติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามากกว่า แทนที่จะใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

ในอีกกรณีหนึ่ง มีการควบคุมตัวผู้ชายเจ็ดคนไว้ที่หมู่บ้านเจราโก อำเภอสาบายบุรี จังหวัดปัตตานี เมื่อเดือนธันวาคม 2548 ในระหว่างการสอบปากคำ ชายคนหนึ่งได้ให้ข้อมูลกล่าวโทษตนเองและผู้ที่ถูกควบคุมตัวร่วมกัน รวมทั้งอีกสามคนจากหมู่บ้านเกาะนิบง อำเภอไม้แก่น จังหวัดปัตตานี ซึ่งในเวลาต่อมาก็ถูกควบคุมตัวด้วยเช่นกัน ทั้งหมดถูกตั้งข้อหาว่าสมคบคิดและให้ความสนับสนุนต่อการก่อความไม่สงบ

สำหรับกรณีต่างๆ เหล่านี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลมีข้อกังวลว่า เจ้าหน้าที่ได้รวบรวมปากคำจากคำสารภาพผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่งอาจมีการนำมาใช้เพื่อดำเนินคดีอาญาโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกควบคุมตัวได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายปกติอย่างเช่นกรณีการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เจ้าหน้าที่ไม่ควรใช้พรก.ฉุกเฉินเป็นเครื่องมือเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายเหล่านี้ ในกรณีที่มีการควบคุมตัวบุคคลเพื่อการสืบสวนสอบสวนทางอาญา การควบคุมตัวก็ควรเป็นไปตามข้อบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ว่าในพฤติการณ์ใด ผู้ถูกควบคุมตัวต้องได้รับการคุ้มครองขั้นต่ำตามพันธกรณีของประเทศไทยที่มีต่อมาตรา 9(2) และ (3) และมาตรา 14(3) ของ ICCPR เป็นอย่างน้อย อันได้แก่

- สิทธิในการเข้าถึงทนายความ
- สิทธิที่จะได้รับแจ้งโดยพลันซึ่งข้อกล่าวหาในภาษาที่ผู้ถูกควบคุมตัวเข้าใจได้
- สิทธิที่จะได้รับการนำตัวไปที่ศาลหรือหน่วยงานตุลาการอื่นๆ โดยไม่ชักช้า
- สิทธิที่จะไม่ให้การซึ่งเป็นปรบักษ์กับตนเอง
สิทธิเหล่านี้ต้องได้รับการคุ้มครองแม้ในช่วงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน⁴²

⁴² Human Rights Committee, General Comment No. 29, para. 11

1.2 โครงการพัฒนาพลเมือง

การที่หน่วยราชการไทยใช้ “โครงการพัฒนาพลเมือง” หรือ “โรงเรียนเสริมสร้างสันติสุข” ซึ่งในภาษาอังกฤษอาจเรียกว่าเป็น “ค่ายเพื่อการศึกษาใหม่” ในภาคใต้ ทำให้เกิดข้อกังวลต่อสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคลตามมาตรา 9(1) ของ ICCPR

โครงการพัฒนาพลเมืองมักเป็นการ “เชิญ” ตัวบุคคลซึ่งมีรายชื่อตามบัญชีของทางการให้เข้าร่วมหลักสูตรที่กำกับดูแลโดยทหาร โดยการอบรมจะมีระยะเวลาตั้งแต่ 7, 15 หรือ 30 วัน ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าเคยมีผู้เข้าร่วมหลักสูตรเหล่านี้มากน้อยเพียงใด แต่คาดว่า จะมีจำนวนมากกว่า 1,000 คน⁴³

หลักสูตรดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมความจงรักภักดีต่อราชอาณาจักรและโน้มน้าวใจให้เลิกคิดแบ่งแยกดินแดน ตามที่อดีตรัฐมนตรีคงศักดิ์ วันทนา ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการนี้ภายใต้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรอธิบายว่า เป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมให้ “เยาวชนในพื้นที่พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองเพื่อจะลบรายชื่อออกจากบัญชี และสัญญาว่าพวกเขาไม่เคยและจะไม่เข้าร่วมกิจกรรมก่อการร้าย (...)”⁴⁴

โครงการเหล่านี้มักจัดขึ้นนอกสามจังหวัดชายแดนใต้ โดยโครงการพัฒนาพลเมืองมักจัดที่ค่ายทหารในภาคกลางของไทย อย่างเช่น จังหวัดลพบุรี ราชบุรี และสระบุรี เจ้าหน้าที่ทหารระดับสูงนายหนึ่งกล่าวกับคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลว่า เนื้อหาของการอบรมส่วนใหญ่เกี่ยวกับ “ประชาธิปไตยแท้ทั้งสิ้น”⁴⁵ เจ้าหน้าที่ทหารอีกนายหนึ่งระบุว่า ปัญหาก็คือชาวบ้านในภาคใต้ไม่ค่อยรับรู้เรื่องราวเกี่ยวกับโลกภายนอกอย่างเพียงพอ และ “(พวกเรา) ต้องการแค่ช่วยให้พวกเขาเห็นวิถีชีวิตอีกแบบหนึ่ง”⁴⁶

⁴³ ทางคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้สอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและเจ้าหน้าที่พลเรือนในพื้นที่เกี่ยวกับตัวเลขอย่างเป็นทางการ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่มีข้อมูลเหล่านี้ แต่มีผู้มารายงานให้ทราบว่าการอบรมครั้งหนึ่งมีผู้เข้าร่วม 200 คน และมีการเข้าร่วมหลักสูตรเช่นนี้ทุกเดือน เมื่อคำนวณว่าโครงการนี้ดำเนินการมาประมาณ 18 เดือน ทางคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจึงประมาณว่าน่าจะจะมีประชาชนอย่างน้อย 1,000 คนที่เคยเข้าร่วมโครงการนี้นับจนถึงสิ้นปี 2549

⁴⁴ *Surrender Ceremonies: Southern youths shun re-education*, The Nation, 12 December 2005, <http://www.nationmultimedia.com/specials/south2-years/dec1205.php>

⁴⁵ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) จังหวัดยะลา 31 พฤษภาคม 2549

⁴⁶ เพิ่งอ้าง

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้สัมภาษณ์บุคคลหลายคนซึ่งสามารถให้ข้อมูลจากประสบการณ์ตรงที่มีกับโครงการพัฒนาพลเมือง โดยกิจกรรมในค่ายจะประกอบด้วย การฝึกแบบทหาร ทั้งการจู่โจมและหน่วยพลร่ม การรับการอบรมและการทำบทบาทสมมติเกี่ยวกับวิธีรับมือในกรณีที่มีกลุ่มก่อความไม่สงบในหมู่บ้าน การได้ไปเยี่ยมชมวัดทางพุทธศาสนาและสถานที่ทางประวัติศาสตร์ อย่างเช่น วัดวาอารามที่จังหวัดอยุธยา (โดยใส่เสื้อยืดที่แสดงหลักสูตรการอบรม) และการเข้าอบรมเกี่ยวกับการป้องกันเอชไอวี/เอดส์ การเลิกบุหรี่ การทำเกษตรอินทรีย์ และการทำเทียน

ตัวอย่างของโครงการพัฒนาพลเมือง⁴⁷

ก. ผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดปัตตานีถูกจับกุมเมื่อกลางปี 2548 ทหารมาที่บ้านและทำการตรวจค้น มีการนำสมุดบัญชีธนาคารและกระสุนของเขาไป (เขาได้รับแจกอาวุธปืนสองกระบอกจากรัฐบาล และได้รับอนุญาตให้พกพา) ทหารไม่ได้แสดงหมายค้น ในคืนนั้นตำรวจมาที่บ้านและขอให้เขาเดินทางไปที่หน่วยทหารพิเศษด้วยกัน ซึ่งอยู่ใกล้กับวัด และมีการสอบปากคำเขาเป็นเวลาสองชั่วโมง สองวันหลังจากนั้น ทหารกลับมาที่บ้านอีกและนำตัวเขาไปที่ค่ายทหาร และมีการสอบปากคำอีกครั้ง

เจ็ดเดือนต่อมา ในเดือนมกราคม 2549 เขาได้รับเชิญให้ไปรายงานตัวที่ว่าการอำเภอโดยใช้อำนาจตามพรก.ฉุกเฉิน เขาถูกบังคับให้ลงนามในเอกสารเพื่อที่จะเข้าร่วม “โรงเรียนเสริมสร้างสันติสุข”⁴⁸ และได้รับอนุญาตให้กลับบ้าน พี่น้องผู้ชายอีกสามคนของเขาก็แจ้งว่าได้รับเชิญให้ไปรายงานตัวต่อที่ว่าการอำเภอ และต้องลงนามในเอกสาร ซึ่งบางคนแจ้งว่าเป็นหมายจับ ส่วนคนอื่นบอกว่าเป็นข้อตกลงว่าถ้าไม่เข้าร่วมกับโครงการ “โรงเรียนเสริมสร้างสันติสุข” ก็จะถูกจับกุม

⁴⁷ ตามตัวอย่างและกรณีที่หยิบยกมาในบันทึกกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้เปลี่ยนแปลงชื่อบุคคลและสถานที่บางแห่ง

⁴⁸ เดิมหลักสูตรของค่ายพัฒนาพลเมืองมีชื่อเรียกว่า “โรงเรียนหรือค่ายเสริมสร้างสันติสุข”

หนึ่งในพี่น้องของเขาอ่านภาษาไทยไม่ได้ แต่เจ้าหน้าที่ก็แจ้งให้ลงนามทันที

เมื่อกลับไปบ้าน ทหารจากค่ายทหารใกล้ๆ ได้มาเรียกหาตัวเขา และบอกให้เขาไปรายงานตัวที่ค่ายทหารเดียวกันนั้นอีก ทหารบอกว่าถ้าไม่ไปรายงานตัว ทหารจะมาที่บ้านและจะจับกุมตัวเขาตาม พรก.ฉุกเฉิน และพวกเขามีหมายจับพร้อมแล้ว ด้วยความเชื่อว่าเป็นเรื่องจริงเขาจึงแจ้งให้ที่ว่าการอำเภอทราบว่าเขาพร้อมจะชี้แจงว่าตัวเองเป็นผู้บริสุทธิ์ตามที่ทหารขอไว้

ในวันที่ 5 มกราคม 2549 เจ้าหน้าที่อำเภอและพันโท นายหนึ่งจากหน่วยทหารพิเศษได้ประกบตัวและจับตัวเขาพร้อมพี่ชายและน้องชายอีกสามคน และชาวบ้านจากหมู่บ้านเดียวกันอีกหนึ่งคนไปยังค่ายทหารที่ปัตตานี พวกเขาได้รับแจ้งว่าต้องไปรายงานตัวเป็นเวลาสามวัน จากนั้นก็กลับบ้านได้ หลังไปถึงค่ายทหาร พวกเขาถูกควบคุมตัวในตู้คอนเทนเนอร์แคบๆ ไม่มีหน้าต่าง เขาถูกควบคุมตัวพร้อมผู้ชายคนอื่นอีกสามคนซึ่งเขาไม่รู้จัก ส่วนพี่น้องของเขาและผู้ชายอีกคนจากหมู่บ้านเดียวกันถูกควบคุมตัวแยกในตู้คอนเทนเนอร์อีกแห่ง พวกเขาถูกควบคุมตัวในตู้คอนเทนเนอร์เป็นเวลาสามวัน และมีการสอบปากคำห้าชั่วโมงต่อวัน ญาติสามารถมาเยี่ยมได้แต่ทหารสามารถเฝ้าสังเกตการณ์ได้

ผู้ใหญ่บ้านแจ้งว่าในระหว่างการสอบปากคำ เจ้าหน้าที่จะทุบโต๊ะ ตบที่หน้าเขา และขู่จะนำตัวไปขังคุกกลับซึ่งอยู่หลังค่ายทหาร ถ้าไม่ยอมสารภาพว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์รุนแรงหลายครั้งที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน

จากนั้นก็มีการตั้งคำถามซ้ำ ๆ กันกับเขาเกี่ยวกับความขัดแย้งและปัญหาความมั่นคงในภาคใต้

จากนั้นมีการย้ายตัวเขาและพี่น้องไปยังค่ายทหารอีกแห่งที่จังหวัดสงขลา และถูกสอบปากคำเป็นเวลาหกวัน โดยใช้เวลาสองชั่วโมงต่อวัน เป็นการตั้งคำถามซ้ำ ๆ กันอีก โดยเกี่ยวกับความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในภาคใต้ ทั้งยังต้องเข้าร่วมแสดงบทบาทสมมติว่าจะป้องกันหมู่บ้านตนเองจากการโจมตีของผู้ก่อความไม่สงบได้อย่างไร แต่ทุกคนในหมู่บ้านควรมีบทบาทอย่างไร ที่ค่ายอิงคยุทธบริหารและค่ายทหารที่สงขลา พี่น้องของเขาไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้โทรศัพท์เลย เมื่อตอนที่พี่น้องของเขาอยู่ที่สงขลา พวกเขาแจ้งว่ามีประชาชนประมาณ 200 คนที่กำลังจะถูกส่งตัวไปยังค่ายทหารในจังหวัดอื่นๆ เพื่อเข้าร่วม “โรงเรียนเสริมสร้างสันติสุข”

จากนั้นมีการส่งตัวผู้ใหญ่บ้านคนนี้ไปที่จังหวัดลพบุรี เพื่อเข้าร่วม “ค่ายเสริมสร้างสันติสุข” โดยผู้เข้าค่ายจะออกกำลังกาย และมีการจัดให้เดินทางพร้อมทหารเพื่อไปชมหมู่บ้านชาวพุทธและมุสลิมและสถานที่ทางประวัติศาสตร์อื่นๆ เมื่อกลับมาพวกเขาต้องสวมเสื้อยืดที่เขียนว่า “โรงเรียนเสริมสร้างสันติสุข” ซึ่งเขาเชื่อว่าจะทำให้ชาวบ้านสามารถจำแนกผู้ก่อความไม่สงบได้ง่าย โดยถือเป็นรูปแบบการลงโทษอย่างหนึ่ง เขาได้รับอนุญาตให้ใช้โทรศัพท์สาธารณะในช่วงกลางคืนได้ โดยมีทหารยืนควบคุมอยู่ เขาถูกควบคุมตัวที่ลพบุรีเป็นเวลาหนึ่งเดือน

ญาติของเขาคนหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของฟาร์มไก่พบว่าไก่ของเขาตายหมดตอนที่โทรศัพท์มาจากค่ายที่สระบุรี หลังจากถูกส่งตัวไปจังหวัดสงขลา และต่อมาถูกส่งตัวไปที่ค่ายทหารที่สระบุรีเพื่อเข้า “ค่ายเสริมสร้างสันติสุข” น้องชายของเขาขอกลับบ้าน โดยบอกว่าเจ้าหน้าที่แจ้งว่าให้มารายงานตัวแค่สามวัน และเขาต้องกลับไปดูฟาร์มไก่ที่บ้าน แม้จะรู้ว่าไก่ตายหมดแล้ว เจ้าหน้าที่บอกว่ากลับไม่ได้และต้องอยู่ที่นั่นอย่างน้อยหนึ่งเดือน โดยอ้างว่าเป็นระเบียบที่นี้ที่ต้องเข้าอบรมจนถึงสิ้นสุดหลักสูตร เพื่อจะได้รับประกาศนียบัตร

ตอนที่ผู้ใหญ่บ้านกลับไปทำงาน ลูกค้าก็หนีหายไปหมด เขาเชื่อว่าลูกค้ากลัวที่จะค้าขายกับเขาเพราะเขาตกเป็นผู้ต้องสงสัย

ในเวลาต่อมาทหารและตำรวจยังมาเยี่ยมและได้คุกคามเขา มีอยู่ครั้งหนึ่งเจ้าหน้าที่ได้ยึดหนังสือเดินทางและสมุดบัญชีของเขาไป เขายังต้องอยู่อย่างหวาดกลัวต่อไป และได้ส่งให้ลูกชายไปเรียนหนังสือในอีกที่หนึ่งเพราะกลัวจะไม่ปลอดภัย

การควบคุมตัวโดยอำเภอใจ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นว่าโครงการพัฒนาพลเมืองขัดกับมาตรา 9(1) ของ ICCPR โดยถือเป็นการควบคุมตัวโดยอำเภอใจรูปแบบหนึ่ง และถึงขั้นเป็นการลิดรอนเสรีภาพเพื่อ “เป้าประสงค์ด้านการให้การศึกษา” มาตรา 9(1) ยังระบุด้วยว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจมิได้ บุคคลจะถูกลิดรอนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและโดยเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ซึ่งหมายถึงหลักประกันสองประการ ได้แก่

ประการแรก “การควบคุมตัวโดยอำเภอใจ” เป็นสิ่งต้องห้าม หมายถึงการควบคุมตัวโดยไม่มีเหตุผลอันชอบ ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ระบุว่า สิทธิที่จะไม่ถูกควบคุมตัวโดยอำเภอใจมีผลบังคับใช้ต่อการควบคุมตัวทุกประเภท รวมทั้งกรณีที่เป็นารควบคุมตัวโดยอำเภอใจเพื่อ “เป้าประสงค์ด้านการให้การศึกษา”⁴⁹ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลว่า ตรงข้ามกับสิ่งที่รัฐบาลยืนยัน การเข้าร่วมโครงการพัฒนาพลเมืองไม่ได้เป็นไปได้โดยสมัครใจทั้งหมด ในทางปฏิบัติแล้ว โครงการเหล่านี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการใช้อำนาจควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน หรืออาจถือได้ว่าเป็นส่วนเสริมของการใช้อำนาจเหล่านี้

ในเดือนธันวาคม 2549 ชายหนุ่มหลายคนซึ่งเข้าร่วมใน “หลักสูตรเสริมสร้างสันติสุข” ที่จังหวัดสงขลา ได้ร้องเรียนต่อสาธารณะว่าถูกบังคับให้ต้อง “มอบตัว” ส่วนหน่วยงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศระบุว่า ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ว่า บุคคลเหล่านี้มักจะถูกขู่ว่าจะถูกจับกุมตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินหากไม่ยอมเข้าร่วมหลักสูตรเช่นนี้⁵⁰

มีบางคนแจ้งว่าได้ถูกย้ายจากการควบคุมตัวของทหารมาเป็นการเข้าร่วมหลักสูตรพัฒนาพลเมือง ตามปากคำที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลรวบรวม พวกเขาไม่มีทางเลือกอื่น

ส่วนคนอื่นๆ ก็ถูก “เชิญตัว” ให้เข้าร่วมหลักสูตรพัฒนาพลเมืองโดยตรง ในบางกรณี ผู้ใหญ่บ้านจะได้รับจดหมายทางการจากอำเภอขอให้เดินทางมาที่อำเภอและลงนามโดยทั่วไปแล้ว จะมีการแจ้งมาที่ผู้ใหญ่บ้านทางวาจา หรือโดยการส่งจดหมายเพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านนำตัวผู้ชายในหมู่บ้านไปลงชื่อเข้าร่วมการอบรม แม้ทางการยืนยันว่าผู้ได้รับเชิญตัวจะปฏิเสธไม่เข้าร่วมได้ แต่ก็ไม่สามารถระบุชื่อของผู้ที่เคยปฏิเสธเช่นนั้น นายอำเภอคนหนึ่งกล่าวกับคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลว่า พวกเขาเข้าร่วมอย่างสมัครใจ “เพื่อแสดงว่าตนเองเป็นผู้บริสุทธิ์”⁵¹ ยังมีการกล่าวหาอีกด้วยว่ามีการขู่จะจับกุมผู้ใหญ่บ้านถ้าไม่ยอมส่งตัวเด็กหนุ่มให้เข้าร่วมโครงการพัฒนาพลเมือง⁵²

⁴⁹ โปรดดู UN Human Rights Committee, General Comment 8, para. 1

⁵⁰ Human Rights Watch Thailand: Blacklists Create Climate of Fear, 16 December 2005 <http://hrw.org/english/docs/2005/12/16/thaila12317.htm> also , Human Rights First Losing Ground, Human Rights Defenders and Counter-terrorism in Thailand 2005 p.13 <http://www.humanrightsfirst.info/pdf/06713-hrd-thailand-rep-web.pdf>

⁵¹ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมมนา 23 พฤษภาคม 2549

⁵² คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมมนาผู้ใหญ่บ้าน ปัตตานี ธันวาคม 2549

ประการที่สอง มาตรา 9(1) ของ ICCPR กำหนดว่าบุคคลไม่ควรถูกควบคุมตัว เว้นแต่เป็นไปตามเหตุผลและขั้นตอนปฏิบัติที่มีกฎหมายรองรับ ด้วยเหตุดังกล่าวกฎหมายจึงต้องระบุเหตุผลที่นำไปสู่การควบคุมตัวอย่างชัดเจน แต่ทั้ง พ.ร.ก.ฉุกเฉินและระเบียบหรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ระบุอำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจนที่เจ้าหน้าที่จะสามารถบังคับให้บุคคลใดเข้าร่วมการอบรมเหล่านี้ ทางของไทยไม่สามารถระบุเงื่อนไขทางกฎหมายใดๆ ที่บังคับให้บุคคลเข้าร่วมโครงการได้เลย

ในการให้สัมภาษณ์นักวิจัยของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล ผู้ที่เคยเข้าร่วมหลักสูตรพัฒนาพลเมืองและนักกิจกรรมด้านสิทธิพลเมืองในพื้นที่ต่างอ้างถึงอำนาจตาม มาตรา 11(6) ของ พรก.ฉุกเฉิน ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจะ

“ (...) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใดๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน⁵³ ”

เจ้าหน้าที่อ้างว่าไม่ได้ใช้อำนาจตามมาตรานี้ แต่ผู้เข้าร่วมหลักสูตรพัฒนาพลเมืองเป็นไปตามความสมัครใจ

การออกประกาศตามมาตรา 11(6) ไม่ได้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในไทย ทั้งนี้ตามอำนาจในมาตรา 17 ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ในรายงานก่อนหน้านี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลระบุว่ามาตรา 11(6) “มีเนื้อหาที่คลุมเครือและกว้าง และมีความเป็นไปได้ว่าจะนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบ”⁵⁴ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นว่ามาตรา 11(6) ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุผลที่เหมาะสมเพื่อการควบคุมตัวเพื่อ “เป้าประสงค์ด้านการให้การศึกษา” ใน “ค่ายพัฒนาพลเมือง”

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นว่า กรณีเหล่านี้ถือเป็นการควบคุมตัวโดยอำเภอใจและขัดกับมาตรา 9(1) ของ ICCPR โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มีการแจ้งข้อหาที่กำหนดในเบื้องต้น ไม่มีเงื่อนไขทางกฎหมายและเงื่อนไขที่เหมาะสม

⁵³ มาตรา 11(6) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

⁵⁴ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, August 2005, ICJ, p9

ที่จะสามารถควบคุมตัวบุคคลเพื่อ “เข้าประสงค์ด้านการให้การศึกษา” การเลือกคนเข้าร่วม ก็ขึ้นอยู่กับฐานข้อมูลผู้ต้องสงสัยของรัฐเอง และผู้ที่ถูกเชิญก็แทบไม่มีโอกาสปฏิเสธได้ ทั้งไม่สามารถทำทนายกระบวนกรคัดเลือกได้ และเป็นเหตุให้บุคคลต้องสูญเสียเสรีภาพในช่วงเวลาที่มีโครงการ

ความปลอดภัยของบุคคล

ผลทางปฏิบัติที่ตามมาหลังการเข้าอบรมคือ ผู้เข้ารับการอบรมมักถูกคุกคามความปลอดภัย ทั้งๆ ที่เป็นสิ่งที่ทางการไทยต้องคุ้มครองตามมาตรา 9(1) ของ ICCPR⁵⁵

มีความเชื่อกันทั่วไปว่าผู้ที่เคยเข้าร่วมโครงการพัฒนาพลเมืองเป็นสายของรัฐบาล ผู้ที่เข้าร่วมโครงการจนจบย่อมเป็นผู้ต้องสงสัยในสายตาของรัฐบาล ซึ่งเป็นเหตุผลที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วม เมื่อสิ้นสุดหลักสูตรแล้ว พวกเขา ก็ตกเป็นเป้าสงสัยของผู้ก่อความไม่สงบ โดยเชื่อว่ามี การปล่อยตัวพวกเขา มาในชุมชนเพื่อเป็นสายให้กับทางการ แม้จะไม่ถึงกับชัดเจนในเรื่องนี้ แต่การที่คนเชื่อเช่นนี้ก็ไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เนื่องจากบุคคลทั่วไปยังตกเป็นเป้าสงสัยของทางการ คนที่เคยเข้าร่วมโครงการพัฒนาพลเมืองรายงานว่า ภายหลังจากเข้าร่วมโครงการแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ยังคงมาเข้าเยี่ยมอยู่ต่อไป ซึ่งเขามองว่าเป็นการคุกคามอย่างหนึ่ง และอาจทำให้ผู้ก่อความไม่สงบเข้าใจผิด และทำให้พวกเขาไม่ปลอดภัย

1.3 การขาดการตรวจสอบที่เพียงพอจากตุลาการและความล่าช้าในการนำตัวผู้ต้องสงสัยมาที่ศาลหรือหน่วยงานตุลาการ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้เคยแสดงข้อกังวลว่าศาลควรมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการที่นำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน⁵⁶ ในแง่ของสิทธิในเสรีภาพ กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดอย่างชัดเจนว่า ผู้ที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในข้อหาทางอาญา จะต้องถูกนำตัวมาที่ศาลหรือหน่วยงานตุลาการ “โดยพลัน” (มาตรา 9(3) ของ ICCPR)

⁵⁵ โปรดดู อย่างเช่น Delgado Puez v. Colombia (CCPR 195/85) and Dias v. Angola (CCPR 711/96)

⁵⁶ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, August 2005, ICJ, pp.6-7

ในกรณีที่เป็นการควบคุมตัวตาม พรก.ฉุกเฉินหรือการควบคุมตัวเพื่อป้องกันตามมาตรา 11(1) ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉินนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเห็นว่ามาตรการคุ้มครองตามมาตรา 9 ก็มีผลบังคับใช้ด้วย⁵⁷ และควรมีการนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาที่ศาลโดยพลัน และควรได้รับการไต่สวนภายในเวลาอันเหมาะสม หรือไม่ก็ได้รับการปล่อยตัว⁵⁸ แต่ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน โดยเฉพาะมาตรา 12 ไม่สอดคล้องกับมาตรา 9 ของ ICCPR

พรก.ฉุกเฉินให้ความคุ้มครองในกรณีการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลอยู่บ้าง กล่าวคือ มาตรา 12 กำหนดให้ต้องมีคำอนุญาตจากศาล ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนปกติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁵⁹ ก่อนจะมีการออกหมายจับและก่อนที่จะควบคุมตัวบุคคล และการควบคุมตัวสามารถกระทำได้ไม่เกินเจ็ดวัน โดยสามารถขยายเวลาได้สามครั้ง รวมกับวันที่เพิ่มเติมอีกสองวัน ทำให้ควบคุมตัวได้ทั้งหมด 30 วัน (มาตรา 12)

อย่างไรก็ตาม มาตรา 12 เปิดโอกาสให้ศาลปฏิเสธหรืออนุญาตตามคำขอโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบหลักฐาน และไม่มีข้อกำหนดให้ต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาที่ศาล ไม่ว่าในขั้นตอนใด ข้อกำหนดให้นำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาปรากฏตัวที่ศาลไม่เพียงเป็นข้อกำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ยังเป็นมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ถูกควบคุมตัวที่สำคัญ โดยให้โอกาสกับผู้ถูกควบคุมตัวที่จะแจ้งให้ศาลทราบว่ามีกรปฏิบัติที่โหดร้ายเกิดขึ้นกับเขาหรือไม่

⁵⁷ โปรดดูอย่างเช่น UN Human Rights Committee, General Comment No. 8, para. 4 and Concluding Observations of the Human Rights Committee: Norway, CCPR/C/79/Add.112, para. 11

⁵⁸ Concluding Observations of the Human Rights Committee: Jordan, CCPR/C/79/Add.35; A/49/40, paras.226-244; Observations finales du Comité des droits de l'homme : Maroc, CCPR/C/79/Add.44, paragraphe 21; Concluding observations of the Human Rights Committee: Viet Nam, CCPR/CO/75/VNM, para. 8; Concluding observations of the Human Rights Committee: Cameroon, CCPR/C/79/Add.116, para. 19

⁵⁹ มาตรา 12 ระบุอย่างชัดเจนว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีผลบังคับใช้ต่อการออกหมายและการปฏิบัติตามคำอนุญาตของศาล และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาควบคุมตัวสูงสุดเท่าที่กระทำได้ตามมาตรา 12 การควบคุมตัวเพิ่มเติมให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ว่ามาตรา 12 ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะไม่มีผลบังคับใช้ระหว่างการควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน แต่ถ้อยความตามมาตรา 12 ทำให้การบังคับใช้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากลายเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือถือเป็นขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่ปกติ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังกังวลว่า แม้ว่าการขอขยายเวลาควบคุมตัวแต่ละครั้งต้องได้รับการอนุมัติจากศาล แต่ก็ไม่มีข้อกำหนดอย่างชัดเจนว่าต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาที่ศาล คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลทราบว่า มีเพียงกรณีเดียวที่ทนายความได้คัดค้านคำขอขยายเวลาควบคุมตัว ในคดีดังกล่าว ทนายความทำหน้าที่ตัวแทนของอุสตาซ 19 คนที่ถูกจับกุม และได้คัดค้านการขอขยายเวลาควบคุมตัวเป็นครั้งแรก แม้ศาลอนุญาตตามคำขอขยายเวลาของตำรวจ แต่ระบุว่าในการขอขยายเวลาครั้งต่อไป ตำรวจต้องแสดงหลักฐานว่ามีความคืบหน้าของการสอบปากคำ และกำหนดให้ต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาที่ศาล ต่อมาตำรวจจึงปล่อยตัวอุสตาซทั้ง 19 คนไป⁶⁰

แม้ว่าคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจะรู้สึกดีขึ้นที่เห็นศาลตระหนักถึงสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวที่จะคัดค้านการขอขยายเวลาการควบคุมตัว แต่ผู้ถูกควบคุมตัวส่วนใหญ่ไม่สามารถติดต่อทนายความได้ จนกระทั่งมีการตั้งข้อหาทางอาญาแล้ว และเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางอาญา หรือพวกเขาหรือครอบครัวมีความกลัวมากจนไม่กล้าคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่⁶¹

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังรู้สึกดีที่เห็นศาลกำหนดให้ต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาที่ศาลกรณีที่จะขอขยายเวลาเป็นครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีเช่นนั้นหมายความว่าผู้ถูกควบคุมตัวต้องถูกควบคุมตัวไปแล้วถึง 14 วัน ทางผู้รายงานพิเศษด้านการทรมานแห่งสหประชาชาติเคยกล่าวว่า “โดยพลัน” ควรหมายถึงระยะเวลาไม่เกิน 24 ชั่วโมง ในขณะที่เวลา 14 วันยาวนานเกินไปและอาจถือได้ว่าเป็นการละเมิดมาตรา 9(3) ของ ICCPR โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเคยแจ้งให้รัฐบาลไทยทราบว่า ควรนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาที่ศาลภายใน 48 ชั่วโมง⁶² ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไปของประเทศไทย (มาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540)

⁶⁰ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์ทนายความอาวุโส มกราคม 2550

⁶¹ เพิ่งอ้าง

⁶² Concluding Observations on Thailand, CCPR/CO/84/THA (13), 28 July 2005 (Advanced Unedited Version): “การควบคุมตัวใดโดยไม่มีมาตรการป้องกันจากภายนอกเกินกว่า 48 ชั่วโมงควรเป็นสิ่งต้องห้าม”

โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลไม่มีข้อมูลว่ามีการขอยกข้อห้ามจับกุมที่จับกุม และมีการอนุมัติหรือปฏิเสธคำขอที่จับกุม การขอยกข้อห้ามจับกุมดังกล่าวกระทำโดยเจ้าหน้าที่ เพียงฝ่ายเดียว ด้วยเหตุดังกล่าว เนื้อหาตามคำขอทั้งการถอดเทปจากการไต่สวน และเหตุผลในการตัดสินใจของศาล จึงไม่เป็นที่ปรากฏต่อสาธารณะ จึงเป็นเหตุให้ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าการปฏิบัติของศาลในการพิจารณาคำขอยกข้อห้ามจับกุมตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เป็นไปอย่างไร จากการสัมภาษณ์ทนายความของผู้ถูกควบคุมตัว คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับแจ้งว่า มีแนวโน้มที่ศาลจะอนุมัติมากกว่าจะปฏิเสธคำขอ

แม้ว่าคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจะไม่สามารถให้ความเห็นต่อการปฏิบัติของศาลได้ เนื่องจากไม่มีข้อมูลเหล่านี้ แต่ก็มีข้อกังวลเกี่ยวกับพื้นฐานกฎหมายในการอนุญาตตามคำขอ มาตรา 12 กำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้กับคำขอให้มีการจับกุมและควบคุมตัว มาตรา 66 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดว่าในการออกหมายจับ ต้องมีหลักฐานที่สมเหตุสมผลว่าบุคคลดังกล่าว “น่าจะ” เป็นผู้กระทำความผิดนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา 11(1) ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ซึ่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่จับกุมและควบคุมตัวบุคคล “ที่ต้องสงสัย” ว่ามีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเพื่อ “ให้เกิดความร่วมมือ” เนื้อหาของมาตรา 59 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีส่วนช่วยสนับสนุนเรื่องนี้ โดยกำหนดให้ศาล “ต้องตรวจสอบว่ามีพยานหลักฐานที่ทำให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุที่จะออกหมาย”

เมื่อมองจากภายนอก เราไม่สามารถทราบได้ว่าศาลตีความข้อบัญญัติเหล่านี้อย่างไร แต่คำถามที่สำคัญได้แก่ ศาลทำการสอบสวนอย่างไรเพื่อให้แน่ใจว่าจำเป็นต้องออกหมายจับ และมีการใช้มาตรฐานการพิสูจน์แบบใด เนื่องจากไม่มีการอธิบายข้อสงสัยเหล่านี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจึงกังวลว่าการใช้คำว่า “น่าจะ” และ “ต้องสงสัย” อาจทำให้บุคคลถูกควบคุมตัวได้นานถึง 30 วันในฐานะที่ “น่าจะเป็นผู้ต้องสงสัย” แทนที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานทางอาญาปรกติที่มีมาตรฐานสูงกว่า และกำหนดว่าต้องเป็นผู้ที่ “น่าจะกระทำความผิดทางอาญา” นอกจากนั้น คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังกังวลอย่างลึกซึ้งกับคำว่า “เพื่อให้เกิดความร่วมมือ” (มาตรา 11(1)) ซึ่งเป็นคำที่คลุมเครือและมีความหมายกว้าง และอาจบ่งเป็นนัยว่า การออกหมายจับจะกระทำได้ด้วยเหตุผลเพียงว่า “น่าจะ” เกิดขึ้น และการควบคุมตัวบุคคลอาจทำให้เกิด “ความร่วมมือ” กับเจ้าหน้าที่

ความกังวลต่อมาเกิดขึ้นจากการสัมภาษณ์นายความคนหนึ่ง ทำให้ทราบว่าในทาง พหุติกันแล้ว ลูกความของเขาได้ถูกจับกุมและควบคุมตัวโดยไม่มีหมาย กล่าวคือ ลูกความของเขาได้รับ “เชิญ” ให้ไปสัมภาษณ์ และพวกเขา ก็ไป แต่แล้วก็ถูกควบคุมตัว และสอบปากคำและต่อมามีการนำข้อมูลสนเทศที่ได้ไปให้กับศาล เพื่อที่จะขอลำหมายจับ ทางคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลอย่างยิ่งกับกรณีเช่นนี้ ซึ่งเป็นหลักฐานว่ามี การละเมิดอย่างร้ายแรงและขัดแย้งต่อกฎหมายไทยและมาตรา 9 ของ ICCPR

การได้สวนความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัว (Habeas corpus)

มาตรา 9(4) ของ ICCPR ประกันสิทธิที่จะขออำนาจศาลได้สวนความชอบด้วย กฎหมายของการควบคุมตัว ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 240 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และมาตรา 90 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอนุญาต ให้ผู้ถูกควบคุมตัวหรือตัวแทนสามารถขออำนาจศาลเพื่อให้มีการได้สวนหรือไม่ ก็ปล่อยตัว

มาตรา 12 ของ พ.ร.ก. ฉุกเฉินดูเหมือนจะตัดโอกาสที่จะใช้บทบัญญัติตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในระหว่างการควบคุมตัว อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก สิทธิการขออำนาจศาลเพื่อได้สวนการคุมขัง เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงควรมีผล บังคับใช้ไม่ว่ามาตรา 12 และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีอยู่หรือไม่ ซึ่งเป็นจุดยืนแบบเดียวกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าสิทธิที่จะขออำนาจศาล ได้สวนความชอบด้วยกฎหมายถึงการคุมขัง เป็นสิทธิที่ไม่อาจริรอนได้⁶³

เท่าที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลทราบ ยังไม่เคยมีการขอให้ศาลได้สวนคำร้อง ของผู้ถูกควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เป็นเหตุให้ยังไม่มี การทดสอบการใช้สิทธิที่จะ ขออำนาจศาลได้สวนความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัว เท่าที่ทราบจากนาย

⁶³ โปรดดูอย่างเช่น UN Human Rights Committee, General Comments No.s 8 and 29, para. 14 and 16, UN Working Group on Arbitrary Detention (UN Doc E/CN.4/2003/8 at 19-21), Vuolanne v Finland, CCPR/C/35/265/1987 at para. 9.3, the Report of the Special Rapporteur on Torture to the 59th Session, E/CN.4/2003/68, para. 26(i), Coard et al. v. the United States, IACHR Report No. 109/99 at para. 39, and Ocalan v Turkey, Application no. 46221/99, European Court, 12 March 2003

ความคนหนึ่ง หนายความโดยทั่วไปมักขาดความรู้เกี่ยวกับการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๑ หรือ ๑๒ อ่างเหตุผลด้านกฎหมายเพื่อไม่ให้ถูกความฟ้องคดีลักษณะเช่นนี้ หรือไม่ให้ญาติของผู้ถูกควบคุมตัวอาจเกิดความกลัวที่จะ “สร้างปัญหา” กับทางการมากเกินไป

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลกับการควบคุมตัวบุคคลโดยอำเภอใจ ซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อการสอบปากคำ และเพื่อบังคับให้เข้าร่วมใน “ค่ายพัฒนาพลเมือง” รวมทั้งการที่ศาลไม่ใช้อำนาจตรวจสอบการปฏิบัติดังกล่าวว่าเป็นการละเมิดมาตรา 9 ของ ICCPR

2. การปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลกับสภาพการควบคุมตัวและการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวในภาคใต้ เนื่องจากข้อบกพร่องในเชิงองค์กรที่ยังมีอยู่ ร่วมกับมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลพบว่า มีหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้ว่าการละเมิดมาตรา 7 ของ ICCPR (ข้อห้ามต่อการทรมานและการปฏิบัติหรือที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี) และมาตรา 10 (สิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพต่อศักดิ์ศรีของตน)

2.1 สถานที่ควบคุมตัว

ตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ผู้ถูกควบคุมตัวจะต้องถูกควบคุมตัวใน “สถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”⁶⁴ เหตุผลของการใช้สถานที่ควบคุมตัวที่แตกต่างจากทั่วไป เช่นเดียวกับการปฏิเสธไม่ให้เข้าพบหนายความ (โปรดดูหัวข้อ 2.3 ด้านล่าง) เป็นเพราะว่าผู้ที่ถูกควบคุมตัวจะต้องไม่ถูกปฏิบัติเหมือนกับเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งควรส่งผลให้มีมาตรฐานการปฏิบัติระหว่างการควบคุมตัวที่สูงขึ้นไม่ใช่ด้อยลง อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้กำหนดสถานที่ที่ใช้ควบคุมตัวหรือว่าอำนาจในการควบคุมตัวจะเป็นของหน่วยงานใด (อย่างเช่น พลเรือน ทหาร หรือหน่วยงานพิเศษ)

⁶⁴ มาตรา 12 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้เคยแสดงข้อกังวลว่า “การควบคุมตัวบุคคล ในสถานที่ควบคุมตัวที่แตกต่างจากทั่วไป โดยไม่มีขั้นตอนปฏิบัติและมาตรการตรวจสอบ จะยิ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบอย่างรุนแรงต่อผู้ถูกควบคุมตัว”⁶⁵ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังเน้นถึงความสำคัญที่ต้องประกันว่าต้อง ใช้สถานที่ควบคุมตัวที่เป็นทางการ⁶⁶

ผู้ที่ถูกตำรวจควบคุมตัว ยกเว้นเพียงไม่กี่ราย จะถูกนำตัวมาไว้ที่โรงเรียนพลตำรวจะลา ส่วนผู้ที่ถูกทหารควบคุมตัวจะถูกนำตัวไปไว้ยังค่ายทหารหลายแห่ง รวมทั้งที่ค่ายอิงคยุทธบริหาร ผู้ที่เคยถูกควบคุมตัวที่ค่ายบ่อทองระบุว่าถูกควบคุมตัวในตู้คอนเทนเนอร์ ในหนึ่งคอนเทนเนอร์จะมีผู้ถูกควบคุมตัวหลายคน แม้ว่าจะได้รับอนุญาตให้ออกไป เข้าห้องน้ำได้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลมีข้อกังวลหลายประการเกี่ยวกับ ข้อมูลเหล่านี้

ประการแรก โดยหลักการทั่วไปแล้ว ผู้ถูกควบคุมตัวที่เป็นพลเรือนจะต้องไม่ถูกควบคุมตัวโดยทหาร ประการที่สอง หลักการ 10 ของมาตรฐานหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการปฏิบัติ ต่อผู้ถูกคุมขัง (Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners – SMR) ระบุว่า⁶⁷

“ สถานที่ทั้งปวงที่จัดไว้สำหรับผู้ต้องขัง และโดยเฉพาะสถานที่ที่ลับ นอนทั้งปวงต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกับข้อกำหนดด้านสุขภาพ และต้องให้ความสำคัญอย่างเหมาะสมต่อสภาพอากาศภายใน และ โดยเฉพาะปริมาณของอากาศ ขนาดของพื้นที่ขั้นต่ำ การมีแสงสว่าง การมีความร้อนและการระบายอากาศ ”

⁶⁵ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, August 2005, ICJ, p.ii

⁶⁶ UN Human Rights Committee, General Comment No 20: concerning prohibition of torture and cruel treatment or punishment, para 11

⁶⁷ รับรองโดย First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolution 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ระบุว่า มาตรฐานขั้นต่ำเหล่านี้ เป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามเสมอ⁶⁸

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นว่าไม่ว่าในสภาพการณ์ใด ผู้คอนเทนเนอร์ที่ไม่ได้รับการดัดแปลงไม่อาจถือเป็นที่พักอันเหมาะสมของผู้ถูกควบคุมตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากแสงจากภายนอกส่องเข้ามาไม่ได้⁶⁹ และการขาดการปรับอากาศหรือไม่มี การระบายอากาศที่เพียงพอ โดยอากาศทางใต้มีสภาพร้อนชื้น ซึ่งยังทำให้เกิด ปัญหามากขึ้นสำหรับสภาพการควบคุมตัวดังกล่าว สถานที่ควบคุมตัวก็ควรมีความ เหมาะสมกับสภาพอากาศ⁷⁰ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นว่า ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ ของแต่ละกรณี การนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวไปไว้ในสภาพเช่นนั้นอาจถือเป็นการ ปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ซึ่งเป็นการละเมิดมาตรา 7 และ 10 ของ ICCPR

ผู้ถูกควบคุมตัวหลายคนซึ่งเคยอยู่ที่โรงเรียนพลตำรวจะลาบอกว่า ในช่วงแรก จะถูกเอาตัวไปไว้ในห้องแถวที่ทำด้วยไม้ โดยแต่ละห้องจะไม่มีหน้าต่างและไม่มี แสงสว่างเข้ามาจากภายนอก และจะมีการเปิดไฟไว้ตลอดเวลา ซึ่งขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ ของ SMR ที่กำหนดว่า

“ หน้าต่างต้องมีขนาดใหญ่เพียงพอเพื่อช่วยให้ผู้ต้องขังสามารถอ่าน และทำงานด้วยแสงสว่างจากภายนอก และควรก่อสร้างในลักษณะ ที่เปิดให้อากาศบริสุทธิ์เข้ามาได้ ไม่ว่าจะมึระบบระบายอากาศเพิ่มเติม หรือไม่ก็ตาม⁷¹ ”

⁶⁸ UN Human Rights Committee, *Mukong v. Cameroon* (CCPR 458/91)

⁶⁹ โปรดดู หลักการ 11(a) SMR

⁷⁰ Penal Reform International, *Making Standards Work – an international handbook on good prison practice*, 2nd edition, 2001, Rule 10, para. 15, p.58

⁷¹ หลักการ 11(a) SMR

แม้ว่าผู้ถูกควบคุมตัวจะได้รับอนุญาตให้ออกไปภายนอกเพื่อเข้าห้องน้ำ หรือเพื่อพบญาติ แต่ก็ต้องกินข้าวในห้อง และอยู่ในห้องเกินกว่า 23 ชั่วโมงต่อวัน ห้องขังเหล่านี้มีขนาดเพียงสองตารางเมตร และมีผู้ต้องขังเพียงหนึ่งคน ผู้ถูกควบคุมตัวจึงควรมี “เวลาอย่างน้อยหนึ่งชั่วโมงต่อวันที่จะได้ออกกำลังกายภายนอกได้อย่างเหมาะสม” (หลักการ 21 ย่อหน้า 1 SMR) และควรมี “พื้นที่ภายในขั้นต่ำ” (หลักการ 10 SMR)

นอกจากนั้น หากไม่มีเครื่องบอกเวลาหรือแสงสว่างจากภายนอก ผู้ถูกควบคุมตัวชายที่เป็นมุสลิมจะไม่รู้เวลา และไม่สามารถละหมาดได้ตรงเวลา ทั้งไม่รู้ว่าจะหันหน้าไปทิศใดใน SMR (หลักการ 42) กำหนดให้ต้องอนุญาตให้ผู้ถูกควบคุมตัวปฏิบัติศาสนกิจของตนได้ เท่าที่จะเป็นไปได้⁷²

เมื่อคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลแจ้งข้อมูลเหล่านี้ให้ตำรวจซึ่งรับผิดชอบโรงเรียนพลตำรวจยะลาทราบ พวกเขายืนยันว่าในอดีตเคยมีการควบคุมตัวบุคคลในลักษณะเช่นนี้ แต่ปัจจุบันไม่มีแล้ว โดยให้เหตุผลอธิบายว่า ตอนที่มีการประกาศใช้พรก.ฉุกเฉิน ตำรวจยังไม่มีความพร้อมจะกักตัวผู้ถูกควบคุมตัว แต่ในภายหลังได้พัฒนาสถานที่ให้ดีขึ้นมาก แม้อาจเหมือนจะเป็นความจริงที่สถานที่ควบคุมตัวที่โรงเรียนแห่งนี้ได้รับการต่อเติมในช่วงหลายเดือนที่ผ่านมา แต่การอ้างว่าไม่มีการใช้ห้องขังที่ไม่มีแสงสว่างภายนอกเข้ามาได้ เป็นข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงเมื่อเทียบกับข้อมูลที่เราได้รับ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับข้อมูลจำนวนหนึ่งที่มาจากประสบการณ์โดยตรงของการใช้ห้องควบคุมตัวในลักษณะนี้ โดยได้รับข้อมูลเหล่านี้หลังจากทางตำรวจแจ้งว่าห้องควบคุมตัวดังกล่าวถูกปิดไปหมดแล้ว

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลว่า สภาพการควบคุมตัวตามที่รับทราบมาเช่นนี้ โดยเฉพาะการไม่มีพื้นที่ขั้นต่ำ การไม่มีแสงสว่างจากภายนอก และการควบคุมไม่ให้ปฏิบัติศาสนกิจ แม้จะขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ของแต่ละกรณี อาจถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี สิทธิที่จะไม่ถูกปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม หรืออย่างย่ำยีศักดิ์ศรี (มาตรา 7 ของ ICCPR) เป็นสิทธิที่ไม่อาจยกเว้นได้ (มาตรา (2) ของ ICCPR) และมีผลบังคับใช้แม้จะมีการประกาศ พ.ร.ก.ฉุกเฉินก็ตาม ในทำนองเดียวกัน

⁷² รวมทั้งการให้เข้าร่วมพิธีกรรมที่จัดโดยหน่วยงานและการมีงานนิพนธ์ด้านศาสนาในครอบครอง หลักการ 42 SMR

แม้ว่าจะไม่มีการระบุว่ามาตรา 10 ของ ICCPR เป็นสิทธิที่ไม่อาจยกเว้นได้ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเห็นว่าตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศแล้ว สิทธิดังกล่าวย่อมไม่อาจยกเว้นได้⁷³

2.2 การปฏิบัติที่โหดร้ายต่อผู้ถูกควบคุมตัว

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลต่อหลักฐานสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่า มีการควบคุมตัวบุคคลโดยใช้อำนาจฉุกเฉิน เพื่อสอบปากคำผู้ถูกควบคุมตัว โดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อให้รับสารภาพ และในบางกรณีมีการปฏิบัติที่โหดร้าย คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังกังวลถึงการขาดมาตรการป้องกันซึ่งเป็นที่ยอมรับระหว่างประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติที่โหดร้ายเช่นนั้น

มาตรา 14(3)(g) ของ ICCPR ระบุว่า บุคคลจะต้อง “ไม่ถูกบังคับให้เปิดเผยความเป็นปรปักษ์ต่อตนเอง หรือให้รับสารภาพผิด” นอกจากนี้ หลักการ 21 ของชุดหลักการแห่งองค์การสหประชาชาติระบุไว้ว่า

“ เป็นข้อห้ามที่จะใช้ประโยชน์จากสภาพความได้เปรียบของการควบคุม หรือคุมขังบุคคล เพื่อบังคับให้เขาสารภาพ หรือเพื่อให้การเป็นปรปักษ์ต่อตนเอง หรือเพื่อให้กล่าวโทษบุคคลอื่น ”

หลักประกันเหล่านี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 243 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ว่า

“ บุคคลย่อมมีสิทธิไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา ”

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังกังวลถึงหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า อาจมีการใช้การสอบปากคำตามพรก.ฉุกเฉินซึ่งขัดกับหลักประกันเหล่านี้

⁷³ UN Human Rights Committee, General Comment No. 29 (States of Emergency), para. 13 (a)

ในช่วงต้นของการศึกษาเพื่อจัดทำบันทึกฉบับนี้ การสอบปากคำผู้ถูกควบคุมตัว มักเกิดขึ้นที่โรงเรียนพลตำรวจยะลา แม้ว่าจะไม่ใช่ในห้องขังเหล่านี้ และมักเกิดขึ้น ช่วงวันแรกๆ หลังการจับกุม ผู้ถูกควบคุมตัวระบุว่าในบางครั้งมีการสอบปากคำ เป็นเวลาหลายชั่วโมงติดต่อกัน โดยเฉพาะในช่วงเช้า โดยมีรูปแบบในลักษณะ ที่มีการเคลื่อนย้ายผู้ถูกควบคุมตัวไปยังที่พักที่ดีขึ้น เป็นอาคารที่ดูทันสมัยกว่าและ เป็นอาคารปูน ภายหลังจากการสอบปากคำเสร็จสิ้นลง ในอาคารใหม่แห่งนี้ ห้องขังจะมีขนาดใหญ่กว่าเล็กน้อย และมีอ่างล้างหน้าและสุขาในตัว ซึ่งอาจถือได้ว่าการใช้ ห้องขังที่ไม่มีแสงสว่างจากภายนอกในระหว่างการสอบปากคำ เป็นความพยายาม อย่างจงใจและเป็นระบบเพื่อทำลายการต่อต้านขัดขืนของผู้ถูกควบคุมตัว

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับข้อมูลที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับการปฏิบัติที่โหดร้าย ต่อผู้ถูกควบคุมตัว ในบางกรณีถึงขั้นเป็นการทรมานหรือการปฏิบัติอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ดังเช่นตัวอย่างด้านล่าง

ตัวอย่างการทรมาน หรือการปฏิบัติ ที่โหดร้ายอื่น ๆ

นาย ก. ถูกทหารจับกุมตัวเมื่อปลายปี 2549 มีการนำถุง มาสวมศีรษะและพาตัวไปค่ายทหาร และถูกควบคุมตัว ที่นั่นแปดคืน

ระหว่างการควบคุมตัว เขาถูกเตะที่หน้าระหว่างนั่ง บนเก้าอี้และมือทั้งสองถูกผูกไว้ด้านหลัง ถูกตีด้วย แท่งเหล็ก (ระบุว่าแท่งเหล็กเส้นสำหรับก่อสร้างขนาด ประมาณ 30 ซม.X2 ซม.) ที่ศีรษะ ถูกต่อยที่จมูก และถูกจี้ด้วยไฟที่คอ หน้าอก หู และอวัยวะเพศ และถูกตีที่ขาด้วยขวดเบียร์จนแตก และเป็นลมหมดสติ บนเก้าอี้

เมื่อฟื้นขึ้นมา เจ้าหน้าที่เอาน้ำแข็งประคบที่บาดแผล ในขณะที่นั้นเขาของเขายังถูกล่ามด้วยโซ่ มีการใส่กุญแจ มือที่มือข้างหนึ่ง ส่วนอีกข้างหนึ่งผูกไว้กับสุนัขตลอดทั้งคืน สำหรับชาวมุสลิม พวกเขาจะไม่อยู่ร่วมกับสุนัข

ต่อมามีการย้ายตัวเขาไปที่สถานีตำรวจ และตั้งข้อหาฆ่าคนตายโดยเจตนา เขาได้รับการประกันตัวออกมาเมื่อเดือนธันวาคม 2549

มีขั้นตอนปฏิบัติที่หลากหลายซึ่งรัฐสามารถนำมาใช้เพื่อคุ้มครองไม่ให้ผู้ถูกควบคุมตัวถูกปฏิบัติอย่างโหดร้าย ตามความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

“ เพื่อป้องกันการคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัวอย่างเป็นผล ควรมีข้อบัญญัติเพื่อควบคุมตัวบุคคลในสถานที่ควบคุมตัวอย่างไม่เป็นการ และให้มีการจดบันทึกชื่อและสถานที่ควบคุมตัว รวมทั้งชื่อของเจ้าหน้าที่ซึ่งดูแลรับผิดชอบ และเปิดให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งญาติและเพื่อนสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้โดยสะดวก⁷⁴ ”

การที่ พรก.ฉุกเฉินกำหนดให้ควบคุมตัวบุคคลในสถานที่ควบคุมตัวอย่างไม่เป็นการ เป็นเหตุให้ต้องนำตัวบุคคลไปไว้ในสถานที่ควบคุมตัวแบบเฉพาะกิจ อย่างเช่น โรงเรียนพลตำรวจยะลา ซึ่งมีแนวโน้มที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศและไม่มีมาตรการป้องกัน และทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดการปฏิบัติที่โหดร้าย

2.3 การปฏิเสธไม่ให้เข้าพบทนายความ ญาติ และไม่ได้รับการรักษาพยาบาล

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลว่าผู้ถูกควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าพบทนายความ ญาติ และไม่ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างเหมาะสมตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นข้อกังวลสำคัญโดยเฉพาะในการควบคุมตัววันแรกๆ ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า เป็นช่วงที่มักมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติที่โหดร้ายสูงสุด

⁷⁴ UN Human Rights Committee, General Comment No 20: concerning prohibition of torture and cruel treatment or punishment, para 11

การเข้าถึงทนายความ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลว่าจะถือเป็นการละเมิดต่อมาตรา 14 ของ ICCPR เนื่องจากผู้ถูกควบคุมตัวไม่มีโอกาสเข้าพบทนายความ ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายอย่างเป็นทางการ จากข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล⁷⁵

ICCPR ประกันว่าทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดทางอาญาจะต้องมีสิทธิเข้าพบทนายความที่ตนเลือก (มาตรา 14 ย่อหน้า 3(b) และ (d)) และจะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมายจากงบประมาณของรัฐในกรณีที่จำเลยไม่สามารถจ่ายค่าทนายความเองได้ (มาตรา 14 ย่อหน้า 3(d))

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประกันสิทธิของผู้ต้องสงสัยในชั้นสอบสวนเพื่อให้มีทนายอยู่ร่วมได้ระหว่างการสอบปากคำ⁷⁶ หากกล่าวอย่างเป็นทางการ การควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินไม่ใช่ชั้นการสืบสวนสอบสวนตามคดีอาญา อย่างไรก็ตาม ในเมื่อในทางปฏิบัติมีการใช้การควบคุมตัวเพื่อรวบรวมข้อมูลสำหรับการฟ้องคดีอาญา สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็ควรมีผลบังคับใช้ในชั้นตอนนี้ด้วย⁷⁷

ในการให้สัมภาษณ์กับคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล หน่วยงานของไทยอ้างว่าหลักประกันตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ค้ำครองสิทธิการเข้าถึงทนายความเฉพาะกรณีที่บุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด แต่ไม่ใช่ผู้ถูกควบคุมตัวตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าผู้ถูกควบคุมตัวไม่อาจ “ได้รับการปฏิบัติเหมือนเป็น

⁷⁵ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) จังหวัดยะลา 29 เมษายน 2549 โรงเรียนพลตำรวจยะลา 31 พฤษภาคม 2549 และเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม ต่างกรมต่างวาระ

⁷⁶ มาตรา 7/1, 8, 134, 173/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งมาตรา 241 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 “ให้ทนายความเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวน”

⁷⁷ อย่างเช่น ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) ใช้แนวทาง “อัตโนมัติ” ในการกำหนดกฎหมายเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐหลีกเลี่ยงหลักประกันตามกระบวนการที่เหมาะสม โดยการจัดประเภทขั้นตอนปฏิบัติใหม่ โดยถือว่าอยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจกฎหมายอาญาในประเทศโปรดดู *Engel v Netherlands* (1979-80) EHRH 647 at para 81; *Ozturk v Turkey* (1984) 6 EHRH 409 at para. 49

ผู้กระทำความผิด” คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นว่า การตีความ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เช่นนี้ไม่ถูกต้อง เนื่องจากเจตนาของกฎหมายมุ่งที่จะรักษาและสนับสนุนสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัว ไม่ใช่ในทางตรงข้าม

ไม่ว่าในกรณีใด และไม่ว่าการควบคุมตัวมีเป้าประสงค์ใด ชุดของหลักการขององค์การสหประชาชาติกำหนดว่ารัฐต้องแจ้งให้ผู้ถูกควบคุมตัวทราบถึงสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านทนาย “โดยพลันหลังการจับกุม” (หลักการ 17) และผู้ถูกควบคุมตัวควรได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างเหมาะสม เพื่อให้ใช้สิทธิดังกล่าวได้ (มาตรา 17 และ 18) นอกจากนี้ ผู้ถูกควบคุมตัวต้องได้รับอนุญาตให้สื่อสารและปรึกษาอย่างเป็นความลับกับทนายความที่ตนเลือก (หลักการ 18) นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเห็นว่า หลักการพื้นฐานของการไต่สวนคดีอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะได้ติดต่อกับทนายความ ถือว่าเป็นบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่อาจเบี่ยงเบนได้⁷⁸ จุดยืนดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกา (Inter-American Commission on Human Rights)⁷⁹

โดยสรุป สิทธิที่จะเข้าถึงทนายความเป็นสิทธิที่ไม่อาจริรอนได้ และไม่อาจอ้าง พ.ร.ก.ฉุกเฉินเพื่อจำกัดสิทธิดังกล่าวของผู้ถูกควบคุมตัวได้ การใช้สิทธิดังกล่าวถือเป็นมาตรการป้องกันที่สำคัญเพื่อช่วยคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัวจากการควบคุมตัวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการปฏิบัติที่โหดร้าย

การเข้าถึงครอบครัว

ชุดของหลักการขององค์การสหประชาชาติกำหนดให้ผู้ถูกควบคุมตัวมีสิทธิแจ้งให้ญาติของตนทราบถึงการจับกุมและสถานที่ควบคุมตัว “โดยพลัน” (หลักการ 16 ย่อหน้า 1) และมีสิทธิได้รับการเยี่ยม และติดต่อกับญาติ (หลักการ 19)

⁷⁸ UN Human Rights Committee, General Comment No. 29 (States of Emergency), para. 11

⁷⁹ Report on Terrorism and Human Rights, OEA/Ser.L/V/III.116, Doc. 5 rev, 1 corr., 22 October 2002, para. 261 and Chapter IV, “Recommendations”, point E, 10

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลพบว่าตามนโยบายที่เป็นอยู่ ญาติจะไม่สามารถยื่นขอหมายศาลให้เข้าเยี่ยมจนกว่าวันที่ 4 ของการควบคุมตัว อย่างไรก็ตาม ไม่มีขั้นตอนปฏิบัติใดที่จะแจ้งให้ญาติของผู้ถูกควบคุมตัวทราบถึงที่อยู่ของตน ดังนั้นแม้ว่าในทางทฤษฎีจะมีการอนุญาตให้เข้าเยี่ยม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่อาจกระทำได้ ญาติหลายคนแจ้งให้คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลทราบว่า ถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าเยี่ยมผู้ถูกควบคุมตัวในกรณีอื่นๆ การเข้าเยี่ยมของญาติเป็นไปโดยสม่ำเสมอ แต่การตัดสินใจอนุญาตให้เข้าเยี่ยมมีลักษณะกระทำโดยอำเภอใจ และไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้

ตามมาตรา 12 ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ในกรณีที่มีการควบคุมตัว “บุคคลผู้ต้องสงสัย” “พนักงานเจ้าหน้าที่” จะต้องรายงานการจับกุมและการควบคุมตัวให้ศาลทราบ และจะต้องนำเสนอรายงานดังกล่าวไปวางไว้ที่ทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่คนดังกล่าว และเปิดโอกาสให้ญาติของผู้ถูกควบคุมตัวเข้าถึงได้ แต่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับแจ้งว่าโดยทั่วไปแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ยื่นรายงานเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติดูเหมือนว่าญาติเองก็ไม่ทราบว่ามีการรายงานดังกล่าวอยู่ และที่สำคัญ ครอบครัวส่วนใหญ่มักประสบปัญหาในการได้รับข้อมูลที่ถูกต้องจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมตัว หรือสถานที่ควบคุมตัว อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับแจ้งว่าเมื่อเร็วๆ นี้สถานการณ์ดีขึ้น และญาติสามารถเข้าเยี่ยมผู้ถูกควบคุมตัวได้ในวันที่สี่ของการควบคุมตัว⁸⁰

การเข้าถึงการรักษาพยาบาล

ชุดของหลักการขององค์การสหประชาชาติกำหนดว่า ผู้ถูกควบคุมตัวต้องได้รับการตรวจรักษาอย่างเหมาะสม “โดยพลันหากเป็นไปได้” เมื่อไปถึง และการดูแลและรักษาพยาบาลควรจัดให้โดยไม่คิดมูลค่า หากจำเป็น (หลักการ 24)

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลไม่สามารถรวบรวมหลักฐานโดยตรงเกี่ยวกับการให้บริการรักษาพยาบาลต่อผู้ถูกควบคุมตัว อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่าผู้ถูกควบคุมตัวไม่ได้รับการตรวจรักษาทันทีที่ถูกควบคุมตัว หรือได้รับการปล่อยตัว ทั้งนี้เพื่อตรวจดูว่าได้ถูกปฏิบัติอย่างโหดร้ายหรือได้เกิดอาการของโรคขึ้นระหว่างการ

⁸⁰ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์ศูนย์เพื่อสิทธิมนุษยชนและความปรองดอง มกราคม 2550

ควบคุมตัวหรือไม่ ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ของแต่ละกรณี การไม่จัดให้มีการรักษาพยาบาลระหว่างการควบคุมตัวอาจถือเป็นการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และเป็นการละเมิดมาตรา 10 ย่อหน้า 1 ของ ICCPR⁸¹

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลมีข้อกังวลอย่างยิ่งต่อสภาพหลายประการของกระบวนการควบคุมตัวซึ่งอาจละเมิดมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และอาจถือเป็นการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

- การควบคุมตัวบุคคลในห้องขังโดยไม่ให้ได้รับแสงสว่างจากภายนอก และมีการเปิดไฟทิ้งไว้ตลอด 24 ชั่วโมง
- การไม่กำหนดให้มีพื้นที่ชั้นต่ำ
- การไม่มีการระบายอากาศที่เหมาะสม

นอกจากนั้น ยังมีอีกหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการควบคุมตัว ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่นๆ อย่างเช่น

- การนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวไปไว้ในสถานที่ควบคุมตัวที่แตกต่างจากทั่วไป ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎหมายปกติและมาตรการที่ใช้ควบคุมเรือนจำ สถานีตำรวจ และสถานที่ควบคุมตัวอื่นๆ ซึ่งหมายถึงการมีสภาพที่ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ถูกควบคุมตัว และที่ร้ายแรงก็คือไม่มีระบบตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของพวกเขา
- การปฏิเสธไม่ให้เข้าพบทนายความ

⁸¹ โปรดดู อย่างเช่น UN Human Rights Committee in *Lewis v. Jamaica* (CCPR 527/93), *Bennett v. Jamaica* (CCPR 590/94), *Morrison v. Jamaica* (CCPR 663/95), *Levy v. Jamaica* (CCPR 719/96) & *Marshall v. Jamaica* (CCPR 730/96)

- การชะลอไม่ให้ญาติเข้าเยี่ยมในช่วงสามวันแรก
- การไม่มีการตรวจรักษาเป็นประจำในระหว่างการควบคุมตัว โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นและช่วงปล่อยตัว
- การไม่นำตัวผู้ถูกควบคุมตัวไปปรากฏตัวต่อศาล

3. การบังคับบุคคลให้สูญหาย

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลอย่างลึกซึ้งซึ่งกับข้อมูลอย่างต่อเนื่องของการบังคับบุคคลให้สูญหายในภาคใต้ เราได้รับแจ้งกรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายทั้งช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน จึงไม่อาจถือว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน แต่สาเหตุน่าจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กรต่างๆ

อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมองค์กรซึ่งเปิดโอกาสให้การบังคับบุคคลให้สูญหายเกิดขึ้นโดยที่ผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษ ก็ได้รับการหนุนเสริมในระดับหนึ่งจากข้อบัญญัติใน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบอำนาจพิเศษให้กับกองกำลังเป็นเวลานาน การขยายขอบเขตการจับกุมและควบคุมตัวโดยไม่คำนึงถึงมาตรการป้องกันระหว่างประเทศ การที่ศาลไม่ใช้อำนาจตรวจสอบการจับกุมและควบคุมตัวอย่างเหมาะสม การกำหนดให้มีสถานที่ควบคุมตัวแบบเฉพาะกิจ และการงดเว้นไม่ให้เจ้าพนักงานของรัฐต้องรับผิดชอบทางอาญา

สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้สูญหาย

การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงสุดอย่างหนึ่ง⁸² ข้อห้ามอย่างเบ็ดเสร็จต่อการบังคับบุคคลให้สูญหายได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาสากลว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลสูญหาย (International Convention for the Protection

⁸² โปรตดู อย่างเช่น รายงานที่นำเสนอโดยนาย Manfred Nowak ผู้อำนวยการอิสระซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบรอบด้านอา-าและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองบุคคลจากการบังคับให้สูญหายโดยไม่สมัครใจ ทั้งนี้เป็นไปตามย่อหน้า 11 ของมติของคณะกรรมการที่ 2001/46, E/CN.4/2002/71 8 January 2002, para. 95

of All Persons from Enforced Disappearance “อนุสัญญาผู้สูญหาย”) ไปแล้ว⁸³ อนุสัญญาผู้สูญหายยืนยันว่าในพื้นที่ซึ่งเกิดการบังคับบุคคลให้สูญหาย “อย่างกว้างขวาง” หรือ “อย่างเป็นระบบ” ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ⁸⁴ แม้ว่าสนธิสัญญาฉบับนี้จะยังไม่มีผลบังคับใช้ แต่ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ก็รับรองอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ และข้อบัญญัติหลายประการก็สะท้อนพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีอยู่ในสนธิสัญญาฉบับอื่น รวมทั้งบรรทัดฐานอันเป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเห็นว่า การบังคับบุคคลให้สูญหายกระทบต่อสิทธิหลายประการใน ICCPR อย่างเช่น มาตรา 6 (สิทธิที่จะมีชีวิตรอด) มาตรา 7 (ข้อห้ามต่อการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี) มาตรา 9 (สิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัย) และมาตรา 10 (สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรมและอย่างมีศักดิ์ศรี)⁸⁵

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ประเทศไทยยังไม่ได้แจ้งอย่างเป็นทางการถึงการยกเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในกรณีของภาคใต้ เราจึงอาจมีสมมติฐานได้ว่า สิทธิเหล่านี้ได้รับการประกันและปฏิบัติตาม แต่ไม่ว่าจะมีการยกเว้นสิทธิใด ๆ มาตรา 7 ของปฏิญญาเพื่อคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับบุคคลให้สูญหาย (Declaration on the Protection of all Persons from Enforced Disappearance)⁸⁶ กำหนดไว้ว่าไม่ว่าในพฤติการณ์ใด แม้ในช่วงที่มีความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในประเทศ หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็ไม่มีเหตุผลสนับสนุนการบังคับบุคคลให้สูญหาย จุดยืนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากอนุสัญญาผู้สูญหาย (มาตรา 1 วรรค 2) นอกจากนั้นมาตรา 6 และ 7 ของ ICCPR ก็ยังกำหนดอย่างชัดเจนไม่ให้มีการยกเว้นไม่ว่าในสถานการณ์ใดๆ

⁸³ มติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ที่ A/RES/61/177 รับรองวันที่ 20 ธันวาคม 2549 โดยไม่มีการลงคะแนนเสียง มาตรา 1 ของอนุสัญญาจะมีผลบังคับใช้หลังมีประเทศให้สัตยาบันครบ 20 แห่งจนถึงวันที่ 19 เมษายน 2550 มีรัฐ 59 แห่งที่ลงนามในอนุสัญญา

⁸⁴ มาตรา 5 ของอนุสัญญาผู้สูญหาย และโปรดดูมาตรา 7(1)(i) ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ 2541 (Rome Statute of the International Court 1998)

⁸⁵ โปรดดู อย่างเช่น UN Human Rights Committee Celis Laureano v. Peru, CCPR 540/93 and Sarma v Sri Lanka, CCPR 950/00) และโปรดดู Commission on Human Rights Working Group on ‘disappearances’, UN doc. ECN.4/1983/14, para. 133

⁸⁶ ปฏิญญาเพื่อคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับบุคคลให้สูญหาย (Declaration on the Protection of all Persons from Enforced Disappearance) ได้รับการรับรองตามมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ที่ 47/133 วันที่ 18 ธันวาคม 2535

(มาตรา 4 วรรค 2 ICCPR) แม้ว่าสิทธิตามมาตรา 9 วรรค 1 และ 10 ใน ICCPR จะไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นสิทธิที่ไม่อาจยกเว้นได้ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเห็นว่าสิทธิตามมาตราเหล่านี้ ควรถือว่าเป็นสิทธิที่ไม่อาจยกเว้นได้เช่นกัน⁸⁷

กล่าวโดยย่อ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไทยเป็นผู้กระทำให้เกิดการบังคับบุคคลให้สูญหาย ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ก็ถือเป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย

หลักฐานของการบังคับบุคคลให้สูญหาย

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลไม่มีข้อมูลอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย จึงไม่อาจประเมินผลกระทบของ พ.ร.ก.ฉุกเฉินต่อปัญหานี้ได้อย่างชัดเจน ความยุ่งยากในการหาข้อมูลที่เป็นระบบและน่าเชื่อถือในกรณีนี้ จะยุ่งยากมากขึ้นเนื่องจากประชาชนไม่ประสงค์ที่จะรายงานการบังคับบุคคลให้สูญหายต่อเจ้าหน้าที่ เพราะกลัวว่าจะถูกตอบโต้ หรือเพราะไม่มั่นใจในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ของนักวิจัยของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกับทนายความในพื้นที่และครอบครัวซึ่งมีผู้สูญหาย ทำให้ได้ภาพว่ากองกำลังฝ่ายความมั่นคงในภาคใต้ยังคงใช้การบังคับบุคคลให้สูญหายต่อไป⁸⁸ นักวิจัยของเราได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกรณีที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2545 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2550 ในหลายกรณีที่เรารับแจ้งหรือที่มีการแจ้งต่อหน่วยงานสิทธิมนุษยชนอื่นๆ มักมีการพบเห็นผู้เสียหายเป็นครั้งสุดท้ายระหว่างอยู่กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง หรือผู้เสียหายได้รับแจ้งว่าตนเองมีชื่ออยู่ในบัญชีดำ หรือได้รับแจ้งว่าต้องไปให้ปากคำ⁸⁹ รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร กล่าวว่าทราบถึงปัญหานี้⁹⁰ แต่ยังไม่มีความตั้งใจที่จะรับผิดชอบ และไม่มีการสอบสวนอย่างเป็นระบบ ความเข้าใจที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะจะเป็น

⁸⁷ UN Human Rights Committee, General Comment No. 29, para. 13 (a) and (b)

⁸⁸ เป็นภาพที่ได้รับการสนับสนุนจากรายงานเมื่อเร็ว ๆ นี้เรื่อง “It Was Like Suddenly My Son No Longer Existed”, Enforced Disappearances in Thailand’s Southern Border Provinces, Human Rights Watch, Volume 19, No. 5(C), มีนาคม 2550

⁸⁹ Thailand Country Report January 2007, Human Rights Watch, p.3, available at www.hrw.org

⁹⁰ นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร โมเดิร์นไนน์ทีวี 28 กรกฎาคม 2548

ความเข้าใจผิดหรือถูกก็ตาม ซึ่งว่าหน่วยงานของไทยอาจยินยอมให้มีการปฏิบัติดังกล่าวหรือไม่ก็แก่งทำเป็นมองไม่เห็น

แม้ว่ารัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร จะยอมรับว่ามีปัญหาการบังคับบุคคลให้สูญหายอยู่ แต่ก็ไม่มีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับขอบเขตของปัญหา ในการอภิปรายทางโทรทัศน์ร่วมกับนายอานันท์ ปันยารชุน

ประธานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) อดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ยอมรับว่าที่ผ่านมามีกรณี “ผู้สูญหาย” 20 รายในภาคใต้ ในขณะที่นายอานันท์ ปันยารชุน ระบุว่ามากถึง 200-300 ราย⁹¹

ความเห็นของนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ว่าอาจมีกรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายมากถึงหลายร้อยราย ตรงกับความเห็นของนักกิจกรรมด้านพลเรือนและองค์กรพัฒนาเอกชนในภาคใต้ แม้จะไม่มีตัวเลขที่พิสูจน์ได้อย่างชัดเจน แต่เป็นที่ชัดเจนว่าต้องมีผู้สูญหายมากกว่า 21 รายอย่างที่รัฐบาลชุดที่ผ่านมาระบุ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับข้อมูลว่า เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับแจ้งข้อมูลเหล่านี้ เนื่องจากครอบครัวผู้สูญหายไม่มั่นใจว่าหน่วยงานเหล่านี้พร้อมจะสอบสวน

รัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ (กยต.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2548 และมีนายจาตุรนต์ ฉายแสง เป็นประธาน มีการมอบเงินจำนวน 100,000 บาทให้กับครอบครัวผู้เสียหายจากเหตุการณ์ความรุนแรงในภาคใต้ คณะกรรมการยอมรับว่า ครอบครัวของผู้สูญหายทั้ง 21 รายมีสิทธิได้รับเงินเยียวยาจำนวน 100,000 บาทซึ่งให้มาก่อนเดิยว⁹² แม้ว่ารัฐบาลจะไม่ยอมรับผิดชอบต่อชะตากรรมของบุคคลเหล่านั้น และไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่ของบุคคลเหล่านั้นก็ตาม และที่ผ่านมามีการยื่นเรื่องผู้สูญหายในภาคใต้จำนวนมากให้กับคณะทำงานด้านการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยไม่สมัครใจแห่งสหประชาชาติ (United Nations Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances)

⁹¹ โมเดิร์นไนน์ทีวี 28 กรกฎาคม 2548

⁹² ประมาณ 2,775 เหยื่อสหรัฐฯ

ตัวอย่างกรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายในภาคใต้มีดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1

ตำรวจสองนายจากกองบังคับการปราบปรามที่กรุงเทพฯ มาที่บ้านของนาย ก. เมื่อต้นปี 2545 และบอกให้เขาไปพบที่โรงแรมในเมืองในวันถัดมา เพื่อขอข้อมูลเกี่ยวกับการวางระเบิดที่ป้อมตำรวจในจังหวัดเดียวกัน

วันต่อมา นาย ก. พร้อมกับเพื่อนและเพื่อนบ้านคือ นาย ข. ได้ขอยืมมอเตอร์ไซด์จากเพื่อนเพื่อขับไปในเมือง และพบกับตำรวจ จากนั้นก็ไม่ได้กลับมาอีกเลย นาย ค. ซึ่งเป็นชาวสวนยางอีกคนจากอีกหมู่บ้านก็ไปพบกับตำรวจเช่นเดียวกัน โดยตามไปด้วยรถยนต์ส่วนตัว

หนึ่งวันหลังจากพบกับตำรวจ นาย ค. โทรศัพท์มาที่บ้านนาย ก. เพื่อจะขอคุยกับเขา และบอกกับครอบครัวของนาย ก. ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อวาน นาย ค. บอกว่าตำรวจได้สอบสวนพวกเขาทั้งสามคน รวมทั้งอีกสองคนที่มาจากจังหวัดอื่นในห้องของโรงแรม โดยถามเกี่ยวกับเหตุการณ์รุนแรงหลายครั้ง แต่ทุกคนปฏิเสธว่าไม่ทราบถึงเหตุการณ์เหล่านั้น

หลังจากประมาณหนึ่งชั่วโมงตำรวจเชิญให้ชายทั้งห้าคนไปกินข้าวด้วยกันที่โรงแรมอีกแห่งหนึ่งในเมืองเดียวกัน หลังกินข้าวเย็น ตำรวจปล่อยให้ผู้ชายอีกสองคนซึ่งมาจากจังหวัดอื่นกลับบ้าน แต่นำตัวนาย ค., ก. และ ข. กลับมาที่โรงแรมเดิม

หลังจากอยู่ที่โรงแรมสักพักหนึ่ง ตำรวจเชิญชายทั้งสามคนไปกินน้ำชาที่ร้านที่อีกโรงแรมหนึ่ง ห่างออกไปประมาณ 300 เมตรจากโรงแรมแรก และบอกว่าตำรวจนายหนึ่งจะเป็นคนเลี้ยง

หลังกินน้ำชา ตำรวจบอกว่าไม่ได้เอาเงินติดตัวมาด้วย และบอกนาย ก.กับ ข.ให้กลับไปที่โรงแรมเพื่อเอาเงินมา ส่วนนาย ค.ให้นั่งอยู่ด้วย หลังจากนั้นรอกชายทั้งสองคน อยู่สักพักหนึ่ง ตำรวจและนาย ค.ก็กลับไปโรงแรมเดิม แต่ไม่พบชายทั้งสองคนนั้นอีก นาย ค.คิดว่าพวกเขา คงกลับบ้านไปแล้ว เขาจึงפקคังคินที่โรงแรมเพราะ ไม่ต้องการเสียงเดินทางกลับบ้านตอนกลางคืน

ครอบครัวนาย ก.และ ข.แจ้งให้ตำรวจทราบว่าจะ เป็นการลักพาตัว โดยระบุชื่อเจ้าหน้าที่ที่ชายทั้งสองคน ไปกินข้าวด้วย แต่ตำรวจหาตัวไม่เจอ แม้จะมีพยานเห็น คนนำตัวพวกเขาทั้งสองและมอเตอร์ไซค์ใส่ไปในรถตู้ และต่อมาได้ตรวจพบมอเตอร์ไซค์ไปจอดอยู่ที่จังหวัด ข้างเคียง

นาย ค.ซึ่งสามารถระบุชื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้อง ได้ ถูกยิงเสียชีวิตอีกหนึ่งปีต่อมา ตำรวจไม่สามารถจับตัว คนร้ายได้ รัฐบาลไทยได้จ่ายเงินช่วยเหลือให้กับครอบครัวของนาย ก.และ ข.ในฐานะเป็นครอบครัวผู้เสียหาย จากความรุนแรงในภาคใต้

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับแจ้งถึงกรณี “ผู้สูญหาย” อีกรณีเมื่อเร็ว ๆ นี้ ซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่เดียวกับ ที่มีการหายตัวของนาย ก.และ ข. ยังไม่มีการแจ้งความ กับตำรวจ เพราะครอบครัวของชายหนุ่มผู้สูญหาย ไม่มั่นใจว่าตำรวจจะทำการสอบสวน เมื่อคำนึงถึงคดี คนหายที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้

กรณีนี้ที่ 2

เช้าวันหนึ่งช่วงต้นปี 2547 นาย จ. ซึ่งเป็นเพื่อนบ้านกับนายง. ได้ขอยืมเงิน 60 บาทจากภรรยาของนาย ง. บอกว่าจะเอาไปซื้อน้ำมันใส่รถมอเตอร์ไซด์เพื่อเข้าไปในเมือง เขาเข้าไปในเมืองพร้อมกับผู้ชายคนหนึ่ง ซึ่งมีชื่อว่า “X” นาย จ. ไม่ได้เดินทางกลับมาอีกเลย

ประมาณตีสอง นาย “X” เดินทางมาที่บ้านของนาย ง. และตะโกนเรียกให้ออกมาพบ เพราะจะได้คืนเงินที่นาย จ. ยืมไป เมื่อนาย ง. เปิดประตูก็พบว่า มีรถกระบะสีขาว และเขียวจอดอยู่ด้านนอก และมีผู้ชาย 10 คนในชุดดำ พวกเขาจับตัวนาย ง. เข้าไปในรถ เมื่อภรรยาถามว่าจะนำตัวเขาไปที่ไหน ผู้ชายคนหนึ่งบอกว่าจะเอาตัวนาย ง. ไปสอบสวน และจะนำตัวกลับมาคืน

แม่และพ่อของนาย จ. ได้แจ้งความที่สถานีตำรวจภูธรประจำอำเภอ และต่อมาได้แจ้งกับตำรวจของจังหวัดรวมทั้งอำเภอและศาลจังหวัด แต่ไม่มีคำตอบจากเจ้าหน้าที่

ครอบครัวของนาย ง. ก็ไปแจ้งความกับตำรวจ ร้องเรียนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศูนย์หลักนิติธรรม และคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.)

กรณีที่ 3

ครอบครัวของนาย จ.ต้องตกใจเมื่อคนขับมอเตอร์ไซค์รับจ้างไม่ได้กลับมาที่บ้านเหมือนตามปกติเมื่อกลางปี 2548 พวกเขาโทรเข้าไปที่โทรศัพท์มือถือ แต่ติดต่อไม่ได้ เพื่อนๆ บอกว่ามีคนเห็นเขาครั้งสุดท้ายตอนที่รับผู้โดยสารไปส่ง ตำรวจไม่สามารถตามหาตัวเขาได้ ครอบครัวของเขาได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในฐานะเป็นผู้เสียหายจากความรุนแรงในภาคใต้

กรณีที่ 4

นักศึกษาวิทยาลัยครูคนหนึ่งชื่อนาย ฉ.ไม่ได้เดินทางกลับบ้านในจังหวัดใกล้เคียงในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์เมื่อกลางปี 2548 สองวันหลังเกิดเหตุรุนแรงหลายครั้งในจังหวัดที่เขากำลังเรียนหนังสืออยู่ ครอบครัวไม่ได้ยินข่าวคราวจากเขาอีกเลย ตำรวจจากจังหวัดที่เขาเรียนอยู่มาที่บ้าน บอกให้พ่อแม่กรอกข้อมูลรายงานคนหาย และได้เอารูปถ่ายของเขาพร้อมกับสิ่งของอื่นไปด้วย พ่อแม่ยังไม่ได้แจ้งความกับตำรวจว่าลูกหาย และคิดว่าเป็นเรื่องน่าประหลาดที่ตำรวจจากจังหวัดที่ลูกชายเรียนอยู่มาหา แทนที่จะเป็นตำรวจในจังหวัดเดียวกัน ทั้งตำรวจและทหารปฏิเสธว่าไม่ได้กักตัวนาย ฉ. เอาไว้ และนาย ฉ. ก็ไม่ได้ติดต่อกลับมาเลยตั้งแต่ไม่ได้กลับมาบ้าน แต่ครอบครัวของนาย ฉ. ก็ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในฐานะเป็นผู้เสียหายจากความรุนแรงในภาคใต้

กรณีที่ 5

นายช. ครูโรงเรียนอนุบาลในศาสนาอิสลามได้หายตัวไปเมื่อปลายปี 2548 เขาได้พาหลานชายที่ป่วยไปหาหมอที่โรงพยาบาลในเมือง จากภาพวงจรปิดของโรงพยาบาลมีภาพที่เขานั่งรอผลการเอ็กซเรย์หลานชายอยู่ ครอบครัวไม่สามารถติดต่อเขาได้ทางโทรศัพท์มือถือและไม่เคยมีใครพบเห็นเขาอีกเลย เจ้าหน้าที่ในพื้นที่บอกกับคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเมื่อต้นปี 2549 ว่า นาย ช. มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ต้องสงสัยซึ่งคาดว่าจะมีส่วนร่วมกับการทำลายทรัพย์สินทางราชการในอำเภอ และมักจะมีคนจากจังหวัดอื่นในภาคใต้มาเยี่ยมเขาบ่อย ๆ ทำให้เขากลายเป็นผู้ต้องสงสัย ส่วนครูคนอื่น ๆ ในโรงเรียนเดียวกันก็ให้ข้อมูลว่ามีตำรวจและทหารมาค้นที่บ้าน ครอบครัวของเขาได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในฐานะเป็นผู้เสียหายจากความรุนแรงในภาคใต้

พันธกรณีตามกฎหมายที่ต้องป้องกัน

ปฎิญาเพื่อคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับบุคคลให้สูญหายกำหนดให้รัฐมีพันธกรณีต้องป้องกันการบังคับบุคคลให้สูญหาย และยังกำหนดให้ควบคุมตัวบุคคลเฉพาะในสถานที่อย่างเป็นทางการและมีการกำกับดูแล รวมทั้งมีการบันทึกประวัติของผู้ถูกควบคุมตัวทุกคน (มาตรา 10 วรรค 1 และ 3) กำหนดให้รัฐต้องประกันว่าจะมีการนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวทุกคนไปขึ้นศาลโดยพลันหลังจากถูกควบคุมตัว (มาตรา 10 วรรค 1) และสิทธิที่ญาติ ทนายความและบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยชอบจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว (มาตรา 10 วรรค 2 และ 3) หลักประกันเหล่านี้ยังปรากฏและมีการขยายความเพิ่มเติมในอนุสัญญาผู้สูญหายซึ่งระบุอย่างชัดเจนว่า “ไม่อนุญาตให้มีการควบคุมตัวบุคคลอย่างเป็นความลับ” (มาตรา 17 วรรค 1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังมีความเห็นด้วยว่ารัฐ “ควรใช้มาตรการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและเป็นผลเพื่อป้องกันการสูญหายของบุคคล”⁹³

⁹³ UN Human Rights Committee, General Comment No. 6, para. 4

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกังวลว่า เหตุผลและเงื่อนไขการควบคุมตัวบุคคลตามที่ระบุใน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน (โปรดดูหัวข้อที่ 1 และ 2 ในบทที่ 3 ของบันทึกฉบับนี้) ทำให้มาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันการบังคับบุคคลให้สูญหายไม่เป็นผล

สิทธิที่จะเข้าถึงความจริงและการชดเชย

อนุสัญญาผู้สูญหายเน้นย้ำถึงสิทธิของผู้เสียหายที่จะเข้าถึงความจริงและได้รับการชดเชยสำหรับตนเองและครอบครัว (มาตรา 24) ซึ่งก็เป็นเนื้อหาที่ปรากฏในปฏิญญาการบังคับบุคคลให้สูญหายด้วย (มาตรา 9 และ 19) รวมทั้งสะท้อนหลักการทั่วไปของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ว่าทุกคนมีสิทธิได้รับการชดเชยอย่างเป็นผล และยังเป็นสิทธิที่รับรองในสนธิสัญญาและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง⁹⁴ รวมทั้งในส่วนของประเทศไทยเป็นรัฐภาคี อย่างเช่น ICCPR (มาตรา 2 วรรค 3) และอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน (มาตรา 13)

แม้ว่าการให้เงินช่วยเหลือต่อครอบครัวผู้เสียหายเฉพาะหน้าเป็นสิ่งจำเป็น และมีการดำเนินการเช่นนั้น คณะกรรมการนโยบายและอำนาจการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ (กยต.) ก็ไม่สามารถให้คำตอบได้ว่าผู้สูญหายอยู่ที่ใด หรือใครเป็นผู้รับผิดชอบ ที่ผ่านมายังไม่มีการสอบสวน

⁹⁴ โปรดดู มาตรา 8 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, หลักการ 4 และ 16 หลักการว่าด้วยการป้องกันและการสอบสวนอย่างเป็นผลซึ่งการสังหารนอกกระบวนการกฎหมายโดยพลการและอย่างรวบรัด (Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary or Summary Executions) หลักการ 4-7 ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมของผู้เสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจอย่างมิชอบ (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) มาตรา 27 ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (Vienna Declaration and Programme of Action) มาตรา 9 ปฏิญญาว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน (Declaration on Human Rights Defenders) มาตรา 13 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป (ECHR) มาตรา 47 ธรรมนูญว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานแห่งสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union) มาตรา 7 (1) (a) 25 ACHR, มาตรา XVIII ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์แห่งอเมริกา (American Declaration of the Rights and Duties of Man) มาตรา III (1) อนุสัญญาว่าด้วยการบังคับบุคคลให้สูญหายแห่งอเมริกา (Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons), มาตรา 8 (1) อนุสัญญาเพื่อป้องกันและลงโทษการทรมานแห่งอเมริกา (Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture) มาตรา 7 (a) AfrCHPR, มาตรา 9 ธรรมนูญสิทธิมนุษยชนแห่งอาหรับ (Arab Charter on Human Rights)

อย่างเป็นอิสระต่อการบังคับบุคคลให้สูญหายเหล่านี้ แม้ว่ารัฐบาลจะยอมรับตัวเลขผู้สูญหาย 21 คน รวมทั้งไม่มีกลไกตรวจสอบการทำหน้าที่สอบสวนของเจ้าหน้าที่หรือการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายเพื่อให้ครอบครัวเหล่านี้สามารถเข้าถึงระบบยุติธรรม

ตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องประกันให้มีการสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยพลัน อย่างรอบด้าน อย่างเป็นอิสระและไม่ลำเอียง โดยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระและมีอำนาจ⁹⁵ และต้องประกันว่าจะมีการฟ้องร้องดำเนินคดีและไต่สวนผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง⁹⁶ ในแง่ของการบังคับบุคคลให้สูญหาย พันธกรณีเหล่านี้ปรากฏอย่างชัดเจนในอนุสัญญาผู้สูญหาย (มาตรา 3 และ 6) และปฏิญญาการบังคับบุคคลให้สูญหาย (มาตรา 13 และ 14)

เป็นที่ชัดเจนว่าความจำเป็นเร่งด่วนในภาคใต้คือการมีการสอบสวนอย่างเป็นผลและเป็นอิสระสำหรับกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมทั้งการบังคับบุคคลให้สูญหาย ทั้งนี้เพื่อ

- จำแนกรายละเอียดถึงสิ่งที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย
- นำตัวผู้รับผิดชอบต่อการเสียชีวิต การสูญหาย หรือการปฏิบัติที่โหดร้ายมารับโทษ

⁹⁵ Article 12 CAT; UN Principles on Investigation of Torture, recommended by the General Assembly in December 2000; Article 62 of the Vienna Declaration and Programme of Action of 1993; Principle 9 of the UN Principles on Extra-legal Executions; Human Rights Committee: *General Comment No 31 on the Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para 15; Inter-American Court of Human Rights: *Velásquez Rodríguez v Honduras*, Judgment of July 29, 1988, Series C No. 4, para 174; European Court of Human Rights: *McCann v the United Kingdom*, Judgment of 27 September 1995, Series A No 324, para 161; African Commission on Human and Peoples' Rights: *Malawi African Association et al. v Mauritania*, Communications 54/91 et al. (27th Ordinary Session, May 2000), recommendations, lit. 1

⁹⁶ General Comment No 31 on Article 2 of the Covenant: *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 21 May 2004, CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6, para 18

- มีการชดเชยให้เพียงพอ
- ประกันว่าการละเมิดที่คล้ายคลึงกันเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นอีกในอนาคต⁹⁷

4. การขาดความรับผิดชอบและการงดเว้นโทษ

4.1 ความคุ้มกันอันเนื่องมาจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลระบุไว้ในรายงานเมื่อเดือนสิงหาคม 2548 ว่า ตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว รัฐมีพันธกรณีต้องดำเนินการให้มี “การสอบสวนโดยพลัน เป็นผล อย่างไม่ลำเอียงและเป็นอิสระ” กรณีที่น่าเชื่อว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้นำตัวผู้รับผิดชอบมาลงโทษ⁹⁸ รัฐยังจะต้องให้การชดเชย⁹⁹ ให้กับผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดที่รุนแรง อย่างเช่น การละเมิดสิทธิที่จะมีชีวิต ข้อห้ามต่อการทรมานและการปฏิบัติอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และการบังคับบุคคลให้สูญหาย¹⁰⁰

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังได้ระบุว่า “พฤติการณ์ที่เป็นข้อยกเว้น ไม่ว่า จะเป็นความไร้เสถียรภาพทางการเมืองหรือภาวะฉุกเฉินสาธารณะ ไม่ใช่ข้ออ้าง

⁹⁸ โปรดดู *Bleir v Uruguay* (30/1978) Report of the UN Human Rights Committee, Annex X, and *Quinteros v Uruguay* (107/1981), Report of the UN Human Rights Committee, GAOR, 38th Session, Supplement No. 40 (1983), Annex XXII, cited in Nigel S. Rodley, *The Treatment of Prisoners Under International Law*, 2nd Edition, Oxford University Press, p.264

More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree, ICJ, August 2005, p.7

⁹⁹ สิทธิใน “การชดเชย” หมายถึงรวมถึงการชดเชย ค่าชดเชย การฟื้นฟู ความพึงพอใจ และหลักประกันว่าจะไม่เกิดซ้ำ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, E/CN.4/Res/2005/35, para. 18

¹⁰⁰ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, ICJ, August 2005, p.7, citing the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, E/CN.4/Res/2005/35, para. 18 et seq

เพื่อยกเว้นเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายจากการรับผิดชอบทั้งทางอาญาหรือแพ่งในความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน¹⁰¹ นอกจากนี้ การไม่สอบสวนอย่างเหมาะสมและนำตัวผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงมาลงโทษ ก็ถือเป็นการละเมิด ICCPR เช่นกัน¹⁰²

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจึงมีข้อกังวลกับมาตรา 17 ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉินที่ “จำกัดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่พลเรือนหรือทหารอย่างมาก อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน”¹⁰³ มาตรา 17 กำหนดอย่างชัดเจนให้เจ้าพนักงานซึ่งใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินไม่ต้องรับโทษทั้งในทางแพ่ง อาญา หรือวินัย ในกรณีที่เป็นกรณปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น¹⁰⁴ มาตรา 17 กำหนดอย่างชัดเจนให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน สามารถร้องเรียนกับทางการเพื่อขอค่าชดเชยได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 16 กำหนดให้การออก “ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้” ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงไม่เป็นที่ชัดเจนว่าจะมีวิธีตัดสินอย่างไรว่าการกระทำใดเป็นความผิด

ที่ผ่านมายังไม่เคยมีการขอใช้อำนาจศาลเพื่อตรวจสอบมาตรา 16 และ 17 ในศาลไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักฐานการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภาคใต้ นับแต่เริ่มประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินเมื่อเดือนกรกฎาคม 2548 ก็ถือว่าเป็นเรื่องน่าประหลาดใจ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับแจ้งว่าทนายความบางคนประสงค์จะฟ้องคดีทางแพ่ง อาญา

¹⁰¹ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, ICJ, August 2005, p.8, citing CCPR/CO/Rus, para. 13 and the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms, Principle 8

¹⁰² *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, ICJ, August 2005, p.8, citing UN Human Rights Committee, General Comment 31, The Nature of the General Obligations Imposed on State Parties to the Covenant, CCPR/C21/Rev.1/Add.13

¹⁰³ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*, ICJ, August 2005, p.8

¹⁰⁴ มาตรา 17 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉิน ระบุว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”

หรือวินัย หรือฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ข้อบัญญัติเหล่านี้ทำให้ทนายความของผู้เสียหายลังเลที่จะฟ้อง เพราะมีความเชื่อว่าเนื้อหาตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินทำให้การฟ้องเรียกค่าเสียหายเช่นนี้เป็นไปได้ยาก หรือเป็นไปได้เลย ผู้เสียหายและครอบครัวเองก็เกิดความหวาดกลัวที่จะฟ้อง เนื่องจากไม่ศรัทธาในระบบยุติธรรม และไม่มีการคุ้มครองพยานระหว่างกระบวนการกฎหมาย¹⁰⁵

มาตรา 17 ไม่ได้เป็นต้นตอปัญหาการงดเว้นโทษในภาคใต้ แต่ในทัศนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เป็นกฎหมายที่ทำให้ปัญหาการงดเว้นโทษ “รุนแรงขึ้น”¹⁰⁶ บทบัญญัติแห่งงดเว้นโทษใน พ.ร.ก.ฉุกเฉินจึงส่งเสริมให้สภาพที่เป็นอยู่ดำรงต่อไป กล่าวคือ การที่ผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและครอบครัวไม่สามารถ หรือเชื่อว่าไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยาที่เป็นผลได้ และเชื่อว่าเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสามารถที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปได้ และมีโอกาสที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก

ตัวอย่างของความ รับผิด

- การใช้กำลังเกิน
กว่าเหตุและการ
ละเมิดสิทธิที่จะ
มีชีวิต

ชายอายุ 80 ปีคนหนึ่งกำลังทำละหมาดพร้อมกับคนอื่นที่มีสติในหมู่บ้านในจังหวัดชายแดนใต้แห่งหนึ่ง ในขณะนั้นเขาได้ยินเสียงระเบิด ตัวเขาและคนอื่นๆ ต่างหวาดกลัว แต่ค่อยๆ ทอยยกกลับบ้าน เขาเดินกลับบ้านพร้อมกับหญิงชราอีกสามคนและได้ยินเสียงยิงปืนจากใกล้ๆ สองนาที่ต่อมารถกระบะของตำรวจขับผ่านไปพร้อมกับตำรวจ 3-4 นายนั่งอยู่ที่ด้านหลัง เขาได้ยินเสียงปืนดังมาจากรถคันดังกล่าว ผู้หญิงคนหนึ่งซึ่งเดินอยู่ด้านหลังเขาถูกยิงเสียชีวิต ส่วนอีกคนหนึ่งถูกยิงที่ขา จากนั้นรถยนต์ก็ขับหนีไปด้วยความเร็ว หลังจากรถหนีไปแล้ว เขายังได้ยินเสียงปืนอีก

นาง ช.ผู้หญิงอายุ 60 ปีถูกยิงที่ขา เพื่อนบ้านได้นำตัวไปส่งโรงพยาบาล ระหว่างพักรักษาตัวที่โรงพยาบาล

¹⁰⁵ สัมภาษณ์ตัวแทนสหภาพทนายความแห่งประเทศไทย มกราคม 2550

¹⁰⁶ Concluding Observations of the Human Rights Committee, CCPR/CO/84/THA(13), 28 July 2005 (Advanced Unedited Version)

เจ้าหน้าที่จากอำเภอได้นำเงินมามอบให้ 4,000 บาท ซึ่งมากกว่าค่าทำขวัญปรกติที่เจ้าหน้าที่มักจะมอบให้ผู้ป่วยที่โรงพยาบาลจำนวน 1,000 - 2,000 บาท

นาง ฅ.ลูกสาวของหญิงชราที่ถูกยิงเสียชีวิตกล่าวกับคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลว่า ตำรวจจากโรงพักในพื้นที่ได้นำศพของแม่ไปชันสูตรเมื่อตอนสี่ทุ่ม และนำศพกลับมาคืนอีกครั้งชั่วโมงต่อมาโดยไม่บอกให้ทราบว่าเกิดอะไรขึ้น ครอบครัวของผู้เสียชีวิตได้รับเงิน 5,000 บาทจากอำเภอไม่นานหลังเหตุการณ์ยิง และในวันรุ่งขึ้นพวกเขาก็เตรียมการที่จะฝังศพ ครอบครัวก็ได้รับเงินอีก 20,000 บาทจากเจ้าหน้าที่โดยบอกว่าเป็นเงิน “ช่วยเหลือ” จากผู้ว่าราชการจังหวัด ปรกติแล้วผู้เสียหายจากเหตุการณ์ยิงรายวันจะต้องส่งจดหมายขอความช่วยเหลือไปยังจังหวัด และต้องผ่านขั้นตอนที่ยาวนานกว่าจะได้เงิน¹⁰⁷

เมื่อกำหนดถามตำรวจเกี่ยวกับเหตุการณ์ยิง ตำรวจบอกว่าไม่มีตำรวจคนไหนเกี่ยวข้อง และระบุว่าคนยิงซ่อนตัวซุ่มยิงอยู่ในป่าใกล้ๆ แต่จากแผนที่หมู่บ้านและจากปากคำของผู้วิจัยด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเคยเดินทางไปในที่ที่เกิดเหตุระบุว่าไม่มีพื้นที่ป่าอยู่ใกล้กับพื้นที่เกิดเหตุ

4.2 ความรับผิดชอบต่อการละเมิดในอดีต

ในกรณีซึ่งเป็นที่รู้จักกันมากที่สุดซึ่งเป็นการสังหารเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและการบังคับบุคคลให้สูญหาย ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน จนถึงปัจจุบันยังไม่มี การฟ้องร้องคดีที่ประสบความสำเร็จในกรณีการละเมิดที่ร้ายแรงที่เกิดขึ้นแล้ว

¹⁰⁷ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลสัมภาษณ์นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ มกราคม 2550

นายสมชาย นีละไพจิตร

การหายตัวของนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความสิทธิมนุษยชนชาวมุสลิมยังไม่ได้ รับการเคลียร์คดี แม้อดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เคย ระบุว่า นายสมชาย นีละไพจิตร ตายไปแล้ว รวมทั้งตัวพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ก็ระบุว่า เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมีส่วนเกี่ยวข้อง แต่จนถึง ปัจจุบันก็ยังไม่มีความคืบหน้าที่ชัดเจนของการสอบสวน โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจหนึ่งราย ที่พบว่ามีความผิดฐานข่มขืนใจและเกี่ยวข้องกับการสูญหาย แต่ตำรวจนายนี้ก็ยังไม่ ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการอุทธรณ์คดี

“สงครามปราบปรามยาเสพติด”

ในเดือนพฤศจิกายน 2549 รัฐมนตรียุติธรรมที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้งยอมรับว่ามีผู้เสียชีวิต จำนวนมากระหว่างการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลไทย หรือที่เรียกว่า “สงคราม ปราบปรามยาเสพติด” ซึ่งเกิดขึ้นในปี 2546 ภายใต้รัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เขาได้อ้างจากสถิติของตำรวจว่ามีผู้ถูกสังหาร 2,596 คน และจากการสอบสวน พบว่ามีผู้เสียชีวิต 1,432 คนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (ถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์) ส่วนอีก 1,164 คนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด¹⁰⁸

ในปี 2547 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งคำถามต่อรัฐบาล ไทยเกี่ยวกับ “ข้อมูลขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐภาคีเพื่อสอบสวนข้อกล่าวหา การสังหารหมู่ในระหว่าง “สงครามปราบปรามยาเสพติด”¹⁰⁹ แต่ถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนอย่างเป็นทางการเพื่อสอบสวนการสังหารครั้งนี้ ซึ่งเชื่อว่าผู้เสียชีวิต จำนวนมากถูกสังหารโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง¹¹⁰ ในเดือนธันวาคม 2549 รัฐมนตรี ยุติธรรมระบุว่า มีการส่งคดีสี่คดีไปให้กับกรมสอบสวนคดีพิเศษ¹¹¹ ทางคณะกรรมการนัก

¹⁰⁸ โปรดดู <http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=modptcms&ContentID=6143&SystemModuleKey=HighlightNews&SystemLanguage=Thai>

¹⁰⁹ Para 11., List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of THAILAND (CCPR/C/THA/2004/1), UN Human Rights Committee

¹¹⁰ Amnesty International, *Thailand: Memorandum on Human Rights Concerns, October 2004*

¹¹¹ โปรดดู <http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=modptcms&ContentID=6143&SystemModuleKey=HighlightNews&SystemLanguage=Thai>

นิติศาสตร์สากลเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องสอบสวนการสังหารหมู่ครั้งนี้ และต้องมี การดำเนินการต่อไปหากมีหลักฐานว่าเป็นการสังหารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เหตุการณ์ “มัสยิดกรือเซะ” และ “ตากใบ”

ภายหลังการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากนานาชาติ รัฐบาลทักษิณได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนการสังหารผู้เสียชีวิต 32 รายที่มัสยิดกรือเซะ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 และการเสียชีวิตทกรายระหว่างการปราบปรามการประท้วงที่อำเภอตากใบ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 รวมทั้งที่เสียชีวิตอีก 78 รายระหว่างการขนย้ายผู้ถูกควบคุมตัวจาก อำเภอตากใบไปที่ค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลให้ความเห็นอย่างวิพากษ์วิจารณ์ต่อการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการนำตัวเจ้าหน้าที่คนใดมารับโทษ อันเนื่องมาจากการเสียชีวิตที่เกิดขึ้น แทนที่จะเข้ามาทำหน้าที่ คณะกรรมการไต่สวนควรจะทำหน้าที่สนับสนุนการสอบสวนความ รับผิดชอบและความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าหน้าที่¹¹²

ในบรรดากรณีต่างๆ ข้างต้น มีข้อเท็จจริงซึ่งน่าเชื่อว่าจะมีการละเมิดมาตรา 2(1) 6, 7, 9 และ 10 ของ ICCPR การไม่สอบสวนอย่างเหมาะสมและไม่นำตัวผู้รับผิดชอบมาลงโทษ ทั้งการหายตัวของนายสมชาย นีละไพจิตร และการละเมิดอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ สังหารที่มัสยิดกรือเซะ อำเภอตากใบ และระหว่าง “สงครามปราบปรามยาเสพติด” ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการใช้กำลังเกินกว่าเหตุและการปฏิบัติอย่างมิชอบต่อกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง น่าจะได้รับการสนับสนุนหรือยินยอมให้เกิดขึ้นได้ จากเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุด และผู้รับผิดชอบต่อการละเมิดที่รุนแรงเหล่านี้ก็จะต้อง รับโทษ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของข้อกล่าวหาต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง ทั้งในกรณี “สงครามปราบปรามยาเสพติด” เหตุการณ์ที่อำเภอตากใบและมัสยิดกรือเซะ ทาง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้มีข้อเสนอดังต่อไปนี้

¹¹² Principle 8, Impunity Principles

“ (ประเทศไทยควรจัดให้มีการสอบสวนอย่างเต็มที่และไม่ลำเอียงต่อ เหตุการณ์เหล่านี้และอื่น ๆ และขึ้นอยู่กับผลการสอบสวน ควรจัดให้มี กระบวนการยุติธรรมต่อผู้กระทำผิด)¹¹³ ”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังเสริมด้วยว่า ผู้เสียหายและครอบครัว ควรได้รับ “การชดเชยอย่างเพียงพอ” และควรดำเนินการต่อไปเพื่ออบรมเจ้าพนักงาน ผู้รักษากฎหมายให้ “ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด” ตามมาตรฐานระหว่างประเทศ¹¹⁴ คณะ กรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นด้วยกับความคิดเหล่านี้ และมีความกังวลอย่าง ลึกซึ้งว่ายังไม่เคยมีการนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้แต่รายเดียวเพื่อมารับผิดต่อการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงซึ่งเกิดขึ้นในเหตุการณ์เหล่านี้

¹¹³ Concluding Observations of the UN Human Rights Committee, CCPR/CO/84/THA (13), 28 July 2005 (Advanced Unedited Version)

¹¹⁴ เฟิ่งอ๋าง

