

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลจากการสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2006

คำรณ สุขบาล*

บทนำ

การหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนานโดยมักเริ่มต้นจากการกระทำที่เป็นการลิดรอนเสรีภาพของบุคคล โดยมีการใช้อำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือรัฐนิ่งเฉยเมื่อทราบถึงการกระทำดังกล่าว และรัฐปฏิเสธที่จะยอมรับถึงการลิดรอนเสรีภาพของบุคคลนั้น หรือปกปิดชะตากรรมหรือแหล่งที่อยู่ของบุคคลนั้น อันทำให้ผู้นั้นสูญหายและไม่มีผู้ใด ทราบข้อมูลของผู้นั้น ซึ่งในบางสถานการณ์อาจรุนแรงถึงขั้นเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against humanity)

สาเหตุส่วนใหญ่ของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับมักเกี่ยวข้องกับปัญหาความสงบเรียบร้อยของรัฐ และปัญหาทางการเมือง ผู้กระทำผิดโดยมากจึงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำการตามอำนาจสั่งการหรือการสนับสนุนของรัฐ หรือการที่รัฐรับรู้การกระทำผิดดังกล่าวแต่ก็มิได้หาทางแก้ไข ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า บุคคลผู้ตกเป็นเหยื่อจะได้รับความคุ้มครองจากผู้ใด เมื่อรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องให้การรับรอง ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของประชาชน กลับเป็นผู้พรากรสิทธิเหล่านั้น และกระทำความผิดเสียเอง จนมีคำกล่าวที่ว่า “การสูญหายของบุคคล คือการสูญหายของความยุติธรรม (Disappearance of Justice)”

การหายสาบสูญโดยถูกบังคับถือเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ซึ่งมีความเชื่อมโยงถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน และยิ่งละเมิดต่อข้อห้ามที่ปรากฏในหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญากรุงเจนีวาและพิธีสารเพิ่มเติม อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และประมวลระเบียบ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย หลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้กำลังบังคับและอาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ รวมถึงหลักการว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูก คุมขังหรือจำคุก และหลักการว่าด้วยการป้องกันและการสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการวิสามัญฆาตกรรมและการลงโทษประหารชีวิตที่ไร้เหตุผลและรวบรัด

ด้วยเหตุนี้ ประชาคมโลกจึงร่วมมือกันเพื่อหาทางจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏเครื่องมือทางกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ชี้แจงปัญหาโดยตรง จนกระทั่งใน ค.ศ. 1992 องค์การสหประชาชาติจึงเริ่มต้นออกปฏิญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับทุกรัฐโดยไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่อย่างใด

ต่อมา ค.ศ. 2006 องค์การสหประชาชาติได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกครั้งด้วยการออกอนุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับซึ่งใช้ต้นแบบจากอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ อนุสัญญาฯ มีผลบังคับผูกพัน ทางกฎหมายและขยายขอบเขตความคุ้มครองมากกว่าปฏิญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2006 เป็นกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรกที่ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะไม่ตกเป็นเหยื่อของ การหายสาบสูญและทุกสถานการณ์ ซึ่งเป็นการทำให้ขอบเขตของอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ขยายกว้างขึ้น และมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ผู้กระทำความผิดจะอ้างเหตุผลใดๆ ที่จะทำให้การหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ ไม่ว่าผู้กระทำการดังกล่าวจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ กระทำการตามอำนาจสั่งการหรือการสนับสนุนหรือการนิ่งเฉยของรัฐ หรือเป็นปัจเจกชน

การที่อนุสัญญาฯ ฉบับนี้บัญญัติครอบคลุมถึงการกระทำความผิดของรัฐ และของปัจเจกชนนี้ ที่เป็นลักษณะที่พิเศษสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ โดยทั่วไปอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนผูกพันเฉพาะรัฐซึ่งเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น มิได้ผูกพัน ปัจเจกชนซึ่งถือเป็นบุคคลตามกฎหมายภายในประเทศ แต่อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ได้ขยายหน้าที่ของรัฐ ในการคุ้มครองสิทธิของเหยื่อ ทั้งจากผู้ใช้อำนาจรัฐและปัจเจกชน โดยกำหนดให้รัฐต้องออกกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดความผิดอาญาและโทษ เพื่อรองรับการกระทำความผิดดังกล่าว

ในด้านการคุ้มครองสิทธิของเหยื่อนั้น อนุสัญญาฯ ได้ขยายคำจำกัดความของเหยื่อ ซึ่งตามปรกติจะหมายถึงเฉพาะตัวผู้สูญหายเท่านั้น ให้ครอบคลุมถึงผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำให้สาบสูญโดยถูกบังคับด้วย อนุสัญญาฯ ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของเหยื่อ ทั้งสิทธิเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกาย สิทธิเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม และสิทธิ ในการเยียวยา เพื่อเพิ่มความคุ้มครองเหยื่อให้ครอบคลุมมากขึ้น

* กรรมการผู้จัดการ C.M.S. Law Association Co., Ltd.

ปัจจุบัน อนุสัญญาฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับ โดยในปี พ.ศ. 2552 มีรัฐลงนามแล้วจำนวน 81 รัฐ และให้สัตยาบันแล้วจำนวน 10 รัฐ ได้แก่ The Republic of Albania, Argentina Republic, Republic of Bolivia, Republic of Cuba, France Republic, Republic of Honduras, Republic of Kazakhstan, United Mexican States, The Republic of Senegal และ Republic of Uruguay
สำหรับประเทศไทยนั้น ยังมิได้ร่วมลงนามและให้สัตยาบันในอนุสัญญาฯ แต่อย่างใด

แนวความคิดและหลักการทั่วไปของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2006

การหายสาบสูญโดยถูกบังคับ หรือ “ Enforced disappearance” เป็นคำที่เกิดขึ้นเพื่อใช้อธิบายการกระทำบางอย่างของผู้ใช้อำนาจรัฐในการจับกุมหรือลักพาตัวบุคคล ก่อนที่บุคคลนั้นจะหายสาบสูญไปโดยไม่มีผู้ทราบที่อยู่หรือชะตากรรมอีกเลย นอกจากนี้ยังมีการนำคำอื่น อันได้แก่ enforced or involuntary disappearances, forced disappearance หรือ inacknowledged detention เป็นต้น ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันมาใช้เพื่ออธิบายถึงการกระทำที่มีลักษณะเดียวกันด้วย

ลักษณะโดยทั่วไป

การหายสาบสูญของบุคคลหนึ่งเกิดขึ้นเมื่อมีเหตุผลอันควรเชื่อว่า บุคคลหนึ่งถูกนำตัว ไปคุมขังด้วยวิธีการจับกุม หรือลักพาตัว และเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธว่าเหยื่อมิได้ถูกคุมขัง ซึ่งในระหว่างนั้น ผู้สูญหายอาจถูกทรมานและฆ่า เพื่อปกปิดสถานที่และชะตากรรมของผู้สูญหายก่อนที่ศพจะถูกนำไปซ่อนเพื่อปกปิดความผิด เป็นผลให้ผู้กระทำความผิดสามารถปฏิเสธด้วยการอ้างถึงการไม่มีศพ ให้พิสูจน์ว่าเหยื่อตายแล้วหรือไม่

ความหมายของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

การนิยามความหมายของคำว่าหายสาบสูญโดยถูกบังคับมีขึ้นเพื่อให้พิสูจน์ถึง ความสำนึกและเจตนาของผู้กระทำความผิด

สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ในกรอบขององค์การสหประชาชาติ มี 3 ฉบับ ได้แก่ ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ปฏิญญาสากลว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญ ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2006

องค์ประกอบความผิดของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

การหายสาบสูญโดยถูกบังคับถือเป็นข้อเท็จจริงที่ค่อนข้างพิเศษ และยังไม่มีความมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ ใดที่กรอบข้อเท็จจริงดังกล่าวได้อย่างครอบคลุม อย่างไรก็ตาม มีการแบ่งองค์ประกอบของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับที่สามารถใช้ได้สากลไว้ ดังนี้

1. การลิดรอนเสรีภาพในรูปแบบใดๆ ก็ตาม
2. รัฐปฏิเสธที่จะรับทราบถึงการลิดรอนเสรีภาพนั้น
3. ผลจากองค์ประกอบสองข้อข้างต้น ทำให้ผู้สูญหายอยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมายและการคุ้มครองของสิทธิทั้งหลาย
4. รัฐเป็นผู้กระทำ หรือนิ่งเฉยต่อการกระทำดังกล่าว

ในการพิจารณาองค์ประกอบความผิด อาจแยกองค์ประกอบภายนอก และองค์ประกอบภายในได้ดังนี้

- ก) องค์ประกอบภายนอก แบ่งได้เป็น
- 1) ผู้กระทำความผิด คือ ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ หรือปัจเจกชน
 - 2) การกระทำผิด คือ
 - 2.1) การลิดรอนเสรีภาพในรูปแบบใดๆ หรือการที่รัฐนิ่งเฉย
 - 2.2) รัฐปฏิเสธที่จะรับทราบถึงการลิดรอนเสรีภาพนั้น หรือปฏิเสธการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโชคชะตาหรือแหล่งที่อยู่ของบุคคลนั้นหรือเหล่านั้น หรือทราบถึงการลิดรอนเสรีภาพดังกล่าว แต่นิ่งเฉย
 - 3) วัตถุประสงค์ของการกระทำ คือ ผู้สูญหาย
- ข) องค์ประกอบภายใน คือ เจตนากระทำการใดๆ ที่เป็นการลิดรอนเสรีภาพ และมีเจตพิเศษ เพื่อให้ผู้สูญหายอยู่ภายนอกความคุ้มครองของกฎหมาย
- แม้ว่าองค์ประกอบภายในจะช่วยชี้ชัดในฐานความผิดดังกล่าว แต่มักมีความยาก ในการพิสูจน์ถึงเจตนา เนื่องจากกระบวนการในการกระทำผิดมีหลายขั้นตอน เริ่มต้นตั้งแต่การจับกุมหรือลักพาตัว การนำตัวไปสถานที่กักขังซึ่งในระหว่างนั้นอาจจะมีการย้ายการกักขังจากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่ง ท้ายที่สุดคือการย้ายสถานที่กักขังครั้งสุดท้ายก่อนที่จะนำศพไปกำจัด เหยื่ออาจถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกฆ่าในจุดใดจุดหนึ่งระหว่างกระบวนการเหล่านี้ แต่ละขั้นตอนจะเกี่ยวข้องกัน

บุคคลต่างกัน คนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนหนึ่งอาจไม่รู้หรือไม่เกี่ยวข้องขั้นตอนอื่นเลย จึงยากที่จะพิสูจน์เจตนาที่แท้จริงของผู้มีส่วนรวมในการกระทำในขั้นตอนที่ต่างกัน

ส่วนการหายสาบสูญโดยถูกบังคับที่เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามธรรมนูญ กรุงโรมนั้น ต้องมีองค์ประกอบเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนี้

- 1) การกระทำให้เกิดการหายสาบสูญโดยถูกบังคับนั้นเป็นการปฏิบัติอย่างกว้างขวางหรือกระทำการโจมตีประชาชนโดยตรงอย่างเป็นระบบ
- 2) ผู้กระทำผิดรู้หรือตั้งใจให้การหายสาบสูญโดยถูกบังคับนั้นเป็นการปฏิบัติอย่างกว้างขวางหรือกระทำการโจมตีประชาชนโดยตรงอย่างเป็นระบบ

สาเหตุของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

ในอดีตสาเหตุการหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นที่ชัดเจนมักเกิดขึ้นกับผู้ที่ถูกกล่าวอ้างว่ามีความขัดแย้งกับนโยบายทางการเมืองหรือความมั่นคงของรัฐ ทว่าในระยะหลัง การหายสาบสูญ โดยถูกบังคับเกิดขึ้นกับประชาชนบางกลุ่มที่มีพฤติกรรมสวนทางกับนโยบายของรัฐในบางเรื่องด้วย ดังนั้น ใน บทความนี้จึงขอแบ่งสาเหตุการหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นหัวข้อใหญ่ๆ ดังนี้

1. สาเหตุทางการเมือง

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ปัญหาทางการเมืองเป็นสาเหตุหลักของการหายสาบสูญ โดยถูกบังคับ โดยรัฐมักอ้างเหตุผลเพื่อความสงบเรียบร้อย เช่น ผู้สูญหายมักถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อการร้ายหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงของประเทศ ข้อเท็จจริงของการหายสาบสูญ โดยถูกบังคับมักเกิดขึ้นในช่วงที่มีมาตรการพิเศษเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายและรักษาความปลอดภัยของรัฐในภาวะที่เกิดกบฏหรือการจลาจล ในบางกรณีเกิดขึ้นในภาวะที่รัฐใช้กฎอัยการศึก หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาวะฉุกเฉินของรัฐ จากรายงานขององค์การนิรโทษสากล ได้ระบุว่า การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายมีบทบาทสำคัญทำให้หลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศถูกบั่นทอนลงมากกว่า จะมีส่วนช่วยในการปราบปรามผู้ก่อการร้าย นอกจากนี้อาจเกิดการจลาจล การปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจับกุมควบคุมตัวโดยมิชอบ และการซ้อมทรมาน

2. สาเหตุที่ไม่ใช่ทางการเมือง

เช่น กรณีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้มีอิทธิพลที่มี ความเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีผู้สูญหายเกี่ยวข้องหรือรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่เชื่อว่าบุคคลนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด อาชญากรรม หรือสิ่งผิดกฎหมายอื่นๆ เป็นต้น

ความเป็นมาของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

ปัญหาการหายสาบสูญโดยถูกบังคับเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วง ค.ศ. 1939 2 กันยายน ค.ศ. 1945 (ช่วง พ.ศ. 2482 – 2 กันยายน พ.ศ. 2496) โดยพรรคนาซีจะออกคำสั่ง เพื่อใช้กับผู้ที่ต่อต้านและชาวยิว ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะถูกจับกุมและส่งตัวไปยังประเทศเยอรมนีอย่างลับๆ ในเวลากลางคืน มาตรการนี้มีผลให้นักโทษหายตัวไปโดยปราศจากร่องรอย และไม่มีข้อมูลไปถึงที่อยู่หรือชะตากรรมของพวกเขา การกระทำของพรรคนาซีนี้จึงเป็นต้นแบบแก่รัฐอื่นในการนำการกระทำให้หายสาบสูญโดยถูกบังคับมาใช้ในประเทศ

สำหรับคำว่า “enforced disappearance” ถูกใช้ครั้งแรกจากเหตุการณ์สงครามกลางเมืองในประเทศกัวเตมาลา ช่วง ค.ศ. 1960 – 1966 เพื่ออธิบายถึงเทคนิคของการปราบปรามฝ่ายต่อต้าน ในสังคม อันเป็นเหตุให้มีผู้สูญหายเป็นจำนวนมาก ในช่วงแรกนอกจากประเทศกัวเตมาลาแล้ว อีกประเทศหนึ่งที่ใช้วิธีการนี้คือ ประเทศเฮติ หลังจากนั้นคำนี้ก็กระจายไปทั่วภูมิภาคละตินอเมริกา โดยมีกรณีพื้นฐานว่า หลังจากเกิดรัฐประหารในปี ค.ศ. 1973 ประเทศชิลีได้ใช้นโยบายการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ และประเทศอาร์เจนตินาใช้นโยบายดังกล่าวภายหลังการรัฐประหารใน “Dirty War” ช่วงปี ค.ศ. 1976 – 1983 ในช่วงเวลานั้นนักโทษที่ถูกกักขังโดนย้ายจากสถานที่กักขังหนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่ง โดยการย้ายครั้งสุดท้ายเป็นการพรากชีวิตและการกำจัดศพ เพื่อทำลายหลักฐานในการกระทำความผิด ทั้งหมด เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นในบางส่วนของปฏิบัติการเรียกกันว่า “การเคลื่อนย้าย” เหยื่อหลายคนหาตัวไม่พบ และมีหลายครั้งที่เหยื่อถูกพบในหลุมฝังศพที่ไม่มีชื่อโดยมีร่องรอยการถูกทรมาน

ด้วยความพยายามของญาติเหยื่อทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างภูมิภาคอเมริกาเริ่มระบุ และประณามถึงการหายสาบสูญโดยถูกบังคับในปี ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) ทำให้เหยื่อกลายเป็นที่รู้จักในฐานะ “ผู้สูญหาย”

ต่อมาปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติจึงขอให้มีการจัดทำรายงานเรื่อง “ชะตากรรมของผู้หายสาบสูญและสูญหายในประเทศชิลี” ในรายงานนี้มีข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่หายสาบสูญอย่างน้อยจำนวน 600 คน และในปีถัดมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้แต่งตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับการหายสาบสูญจากการถูกบังคับหรือ การไม่สมัครใจ มีอำนาจทั่วไปในการสอบสวน “คำถามที่เกี่ยวข้องกับการหายสาบสูญโดยการถูกบังคับหรือไม่สมัครใจ” รายงานในระยะแรกของคณะทำงานฯ มีจำนวนผู้สูญหายเพียงหลักพัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ 38 ประเทศ ส่วนใหญ่มักอยู่ในทวีปละตินอเมริกาที่มีการปกครองแบบสาธารณรัฐและใช้ระบอบประชาธิปไตย นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 คณะทำงานฯ ได้รับเอกสารเกี่ยวกับการหายสาบสูญโดยถูกบังคับรวมมากกว่า 50,000 คดี และดูเหมือนจะมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งถูกส่งมาทุกภูมิภาค โดย

เอเชียใต้มีจำนวน ผู้สูญหายมากที่สุด แม้ว่าสถิติจากคณะทำงานฯ จะไม่สามารถบอกเล่าเรื่องราวทั้งหมด แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งซึ่งช่วยยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการหายสาบสูญโดยถูกบังคับที่เกิดขึ้นทั่วโลก

หลักการสำคัญในการคุ้มครองเหยื่อตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

แต่ละปีจำนวนผู้หายสาบสูญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่มีผู้ใดทราบชะตากรรมที่แท้จริงของ ผู้สูญหายเหล่านี้ ส่วนใหญ่ผู้สูญหายจะมิได้กลับมาอีก หรือการกลับมาของผู้สูญหายบางคนปรากฏ ในสภาพไร้ชีวิต ขณะที่ผู้สูญหายบางคนได้รับอิสรภาพ แต่ก็ถูกข่มขู่มิให้เปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับ การกักขังตัว และบางส่วนกลับถูกแจ้งข้อหาทางอาญาในภายหลังด้วยเหตุนี้การกระทำที่หายสาบสูญโดยถูกบังคับจึงละเมิดสิทธิของผู้สูญหายอย่างร้ายแรง

นอกจากผู้สูญหายซึ่งเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิโดยตรงแล้ว ยังมีบุคคลอื่นที่ถูกละเมิดสิทธิบางประการจากการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย ถือว่าบุคคลเหล่านี้ก็เป็นเหยื่ออีกกลุ่มหนึ่งด้วย จึงมีบทบัญญัติหลายประการในการคุ้มครองสิทธิทั้งของผู้สูญหายและบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว เพื่อให้เหยื่อได้รับความคุ้มครองอย่างครอบคลุมตามกฎหมาย

ความหมายของเหยื่อตามอนุสัญญาฯ

อนุสัญญาฯ บัญญัติคำนิยามของคำว่า “เหยื่อ” ไว้ในข้อ 24 (1) ดังนี้

“ For the purposes of this convention, “victim” means the disappeared person and any individual who has suffered harm as the direct result of an enforced disappearance”

จากนิยามจะเห็นได้ว่าผู้เป็นเหยื่อมิได้หมายความเฉพาะผู้สูญหายเท่านั้น แต่ยังหมายถึงผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ นับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่ขยายขอบเขตความคุ้มครองครอบคลุมถึงผู้อื่นที่มีผู้เสียหายจากการกระทำความผิดโดยตรงด้วย

สิทธิของเหยื่อที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาฯ

การหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นการกระทำที่มีผลให้บุคคลอยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมาย ทำให้สิทธิต่างๆ ของเหยื่อถูกละเมิดอย่างร้ายแรง

แม้อนุสัญญาฯ ประกอบด้วยบทบัญญัติหลายประการในการคุ้มครองสิทธิของเหยื่อ แต่ความคุ้มครองตามอนุสัญญาฯ ดังกล่าวนี้นับเป็นบทบัญญัติของกฎหมายภายในของรัฐหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่บังคับใช้กับรัฐ ที่มีประโยชน์ในการคุ้มครองบุคคลจากการถูกบังคับให้ หายสาบสูญได้มากกว่า

1. สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำให้หายสาบสูญโดยถูกบังคับ

โดยในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) องค์การสหประชาชาติได้ปฏิญญาฯ บัญญัติถึง การคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกกระทำให้หายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์กำหนดให้การทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับทุกรูปแบบเป็นความผิดร้ายแรงและกำหนดมาตรฐานในการลงโทษ รวมทั้งมาตรการป้องกันการกระทำความผิดเช่นนั้น

2. สิทธิในชีวิต

สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติประกาศว่า สิทธิในชีวิตเป็นสิทธิที่ต้องมาก่อนสิทธิอื่นๆ ซึ่งหมายความว่า สิทธิในชีวิตอยู่นั้นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งในการมีสิทธิอื่นๆ ทั้งหมด ถือว่าเป็นพื้นฐานของสิทธิทุกประเภท ถ้าไม่มีสิทธิในชีวิตสิทธิอื่นๆ ย่อมไม่มีค่าใดเลย มนุษย์ทุกคน จึงย่อมมีสิทธิในชีวิตของตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นสภาสิทธิมนุษยชนยังให้ความเห็นว่า สิทธิในชีวิตนั้น เป็นสิทธิที่มีความสำคัญมากที่สุด ไม่สามารถอนุญาตให้มีการเสี่ยงพันธะกรณีในสิทธินี้ได้ แม้กระทั่ง ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามต่อความเป็นอยู่รอดของชาติ นอกจากนี้ ผู้แทนพิเศษแห่งสหประชาชาติ ยังได้แถลงว่าสิทธิในชีวิตนั้นได้บรรลุสถานะของความเป็น Jus Cogens ในกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้สิทธิในชีวิตนั้นมีผลผูกพันทุกประเทศในโลกในฐานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย

3. สิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัย

สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยธรรมทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาฯ ในระดับโลกหรือระดับภูมิภาค จะบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยไว้เสมอ อย่างไรก็ตาม สิทธินี้อาจถูกได้รับการยกเว้นความคุ้มครองในบางสภาวะการณ์โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขอย่างเข้มงวดว่าต้องเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น

4. สิทธิที่จะไม่ถูกระงับให้ทรมาณ ถูกปฏิบัติ หรือลงโทษอื่นที่เป็นการทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ปัจจุบันองค์การสหประชาชาติมีอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือ การลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติมีข้อมติที่ 39/46 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) รับรองอนุสัญญาฯ นี้และอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับและยับยั้งการทรมาน

5. สิทธิในความจริงและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ในอนุสัญญาฯ ได้รับรองสิทธิของญาติในการรับรู้ข้อมูลของการกระทำให้บุคคล หายสาบสูญโดยถูกบังคับ ความคับหน้และผลของการสืบสวนสอบสวน รวมถึงชะตากรรมของ ผู้สูญหาย ซึ่งสอดคล้องกับพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 แห่งอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 ได้บัญญัติถึงสิทธิของครอบครัวในการรับรู้ชะตากรรมของญาติของเขา ทำให้ญาติต้อง ได้รับทราบถึงสถานที่และชะตากรรมของผู้สูญหาย เพื่อเป็นประโยชน์แก่ครอบครัวของผู้สูญหาย

6. สิทธิในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

อนุสัญญาฯ ได้บัญญัติให้ข้อมูลส่วนบุคคลรวมถึงข้อมูลทางการแพทย์และพันธุกรรม จะต้องไม่ถูกนำไปใช้หรือมีไว้เพื่อการอย่างอื่น นอกเหนือจากการใช้เพื่อการค้นหาผู้สูญหาย แต่มีข้อยกเว้นเพื่อการใช้ข้อมูลดังกล่าวในการดำเนินคดีอาญาอันเกี่ยวข้องกับความผิดฐานกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับ หรือการใช้สิทธิเพื่อจะได้รับการชดเชยเยียวยาเท่านั้น โดยการเก็บรวบรวม การจัดทำ การใช้ หรือการรักษาข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่ละเมิดสิทธิหรือ ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐาน หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล

7. สิทธิในการฟ้องร้อง

อนุสัญญาฯ บัญญัติให้รัฐภาคีจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่า ผู้ที่ต้องการดำเนินคดีต้องมีสิทธิเรียกร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ร้องเรียน พยาน ญาติของผู้เสียหาย และทนายความของบุคคลดังกล่าว รวมทั้งบุคคลที่มีส่วนในการสืบสวนสอบสวนทั้งหมด ได้รับการป้องกันจากการปฏิบัติที่มิชอบหรือการข่มขู่คุกคามอันเนื่องมาจาทารุณโหดร้ายหรือให้พยานหลักฐานของตน

8. สิทธิในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

อนุสัญญาฯ ได้บัญญัติให้รัฐภาคีต้องใช้มาตรการที่จำเป็นในการจัดให้มีระบบตุลาการ ที่มีเขตอำนาจที่สามารถพิจารณาความผิดฐานกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับ โดยศาลที่มีเขตอำนาจต้องพิจารณาความผิดดังกล่าวเมื่อบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอยู่ในดินแดนภายใต้เขตอำนาจศาลของตน เว้นแต่จะได้ส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดน หรือมอบตัวผู้ถูกกล่าวหาให้แก่นั้นให้แก่ อีกรัฐอื่นตามพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือในกรณีที่เป็นความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ รัฐต้องมอบตัวผู้ถูกกล่าวหาให้แก่นั้นให้ศาลอาญาระหว่างประเทศ

9. สิทธิที่จะจัดตั้งและมีส่วนร่วมอย่างเสรีในองค์กรหรือสมาคม

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องประกันสิทธิในการรวมตัวกันจัดตั้งและเข้าร่วมอย่างเสรีในองค์กรหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะทราบถึงสภาพและชะตากรรมของ ผู้สูญหาย และให้ความช่วยเหลือผู้เป็นเหยื่อของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

10. สิทธิในการได้รับความเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องพัฒนาระบบกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหาย ในการได้รับการชดเชยจากการกระทำความผิดดังกล่าว ไม่ว่าจะเยียวยาทางวัตถุ โดยมีสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายดังกล่าว หรือเยียวยาทางจิตใจ โดยการทำให้กลับคืนดั้งเดิม, การบำบัด, การคืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และชื่อเสียงเกียรติยศจนเป็นที่พึงพอใจ, การรับประกันว่าจะไม่เกิดเรื่องซ้ำอีก

การดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิด

การควบคุมตัว รัฐต้องนำตัวบุคคลไปกักขังไว้หรือดำเนินการทางกฎหมายอื่นที่จำเป็นเพื่อประกันความคงอยู่ของบุคคลนั้น โดยต้องควบคุมตัวและดำเนินมาตรการนั้นเพียงเท่าที่จำเป็น

การสืบสวนสอบสวน รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนไม่ว่าผู้กระทำผิดจะเป็นรัฐหรือปัจเจกชนก็ตาม และไม่ว่าการสูญหายโดยถูกบังคับนั้นจะมีการร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม หากมีมูลอันน่าเชื่อได้ว่าได้เกิดการกระทำความผิดดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวน

การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ กำหนดว่า หลังจากสืบสวนสอบสวน รัฐที่พบตัวผู้ต้องสงสัยต้องตัดสินใจที่จะดำเนินคดีบุคคลดังกล่าวหรือไม่ หากรัฐตัดสินใจ ไม่ดำเนินคดี หรือรัฐไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีดังกล่าว อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีที่พบตัวผู้ต้องสงสัยต้องส่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ร้ายข้ามแดน หรือส่งมอบให้แก่รัฐอื่นตามพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือกรณีที่เป็นความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ รัฐก็ต้องส่งมอบต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

การพิจารณาคดี รัฐต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นให้ศาลพิจารณาความผิดฐานกระทำให้บุคคลอื่นหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

อายุความ กรณีเป็นการกระทำให้บุคคลหลายสาบสูญโดยถูกบังคับธรรมดา นั้น อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐต้องกำหนดอายุความให้ยาวนาน และเหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิด โดยเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่การบังคับให้บุคคลสูญหายได้สิ้นสุดลง เช่น มีการพบศพของผู้สูญหายหรือผู้สูญหายกลับคืนมา แต่อายุความนี้ไม่รวมถึงการหายสาบสูญโดยถูกบังคับที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งตามบทบัญญัติของธรรมนูญกรุงโรมถือว่าเป็นคดีที่ไม่มีอายุความ ผู้กระทำผิดจึงอาจถูกดำเนินคดีได้ตลอดเวลา

การบังคับการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

1. กลไกระหว่างประเทศเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญา

กลไกระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้อนุสัญญาฯ มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับหลายกรณีมีความเกี่ยวพันกับรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐขึ้นไป เช่น ผู้กระทำความผิดเป็นชาติของรัฐหนึ่ง แต่เหยื่อเป็นคนชาติของรัฐอื่นหนึ่ง หรือกรณีการโอนตัวนักโทษหรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประเทศต่างๆ ร่วมกัน

2. กลไกของรัฐภาคีเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ

การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ มิฉะนั้นอาจมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ

แนวความคิดและความจำเป็นของประเทศไทยในการคุ้มครองสิทธิของเหยื่อจากปัญหา การหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

แม้ว่าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมาแล้วหลายฉบับ และได้มีการนำหลักการของสิทธิมนุษยชนต่างๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงขึ้นอีกหลายครั้ง จะเห็นได้จากในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของประเทศไทยได้รับการร้องเรียนกรณีการหายสาบสูญโดยถูกบังคับอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยในด้านการเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก

1. การคุ้มครองสิทธิของเหยื่อจากปัญหาการหายสาบสูญโดยถูกบังคับในประเทศไทย

1.1 สภาพปัญหาการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

สาเหตุหลักของปัญหาการหายสาบสูญโดยถูกบังคับในประเทศไทย มีดังนี้

- ผู้สูญหายมักถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการก่อการร้ายหรือความมั่นคงของประเทศ
- มีสาเหตุความขัดแย้งผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีอิทธิพลที่มีความสัมพันธ์ โยงใยกับเจ้าหน้าที่
- เจ้าหน้าที่เชื่อว่าบุคคลนั้นอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด อาชญากรรม หรือสิ่ง ผิดกฎหมายอื่น ๆ

เหตุการณ์หายสาบสูญโดยถูกบังคับในประเทศไทยเกิดขึ้นหลายครั้ง กรณีตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ การหายสาบสูญของนายทอง โปธิอ่าน ผู้นำแรงงาน เดือนมิถุนายน 2534 กรณีพฤษภาทมิฬ ในเดือนพฤษภาคม 2535 มีผู้สูญหายกว่า 40 ราย และกรณีของนายสมชาย นิละไพจิตร ซึ่งสูญหายเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2547

กรณีของนายสมชาย นิละไพจิตร เป็นคดีหายสาบสูญโดยถูกบังคับเพียงคดีเดียวที่ได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล แม้จะมีหลักฐานชัดเจน แต่เจ้าหน้าที่อัยการต้องฟ้องในความผิด ร่วมกันเปลี่ยนทรัพย์สินโดยไต่สวนพยานเพื่อกระทำความผิด และร่วมกันข่มขู่ใจผู้อื่นให้กระทำการใดหรือไม่กระทำการใดโดยใช้กำลังประทุษร้ายและร่วมกันตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และศาลชั้นต้นได้พิพากษา ให้จำคุกจำเลยที่ 1 เป็นเวลา 3 ปี ในความผิดฐานข่มขู่ใจให้ผู้อื่นกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ซึ่งเป็นบทลงโทษหนักสุด ส่วนจำเลยที่ 2 – 5 ประจักษ์พยานไม่สามารถยืนยันได้ว่า จำเลยทั้ง 4 ร่วมกันกระทำความผิดเป็นกลุ่มคนร้ายด้วย พิพากษายกฟ้อง ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างอุทธรณ์ สาเหตุที่ทำให้ ไม่สามารถตั้งข้อหาฆาตกรรมหรือข้อหาอื่นที่หนักกว่าได้ เนื่องจากยังไม่พบศพหรือหลักฐานที่บ่งชี้ว่านายสมชายตายแล้ว นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายอาญาไม่มีการบัญญัติถึงความผิดฐานกระทำให้หายสาบสูญโดยถูกบังคับ

คดีของนายสมชายเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทย และทำให้เห็นถึงความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในของไทย

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับการของประเทศไทย

แม้ว่าการหายสาบสูญโดยถูกบังคับจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง แต่ในประเทศไทยกลับไม่มีกฎหมายเรื่องนี้มารองรับจึงมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ มีผลทำให้เหยื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากกรณีนายสมชาย นิละไพจิตร ศาลชั้นต้นตัดสินให้ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับโทษทางอาญารฐานข่มขู่ใจให้ผู้อื่นกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดมีโทษจำคุกเพียง 3 ปี อันเป็นบทลงโทษหนักสุดของความผิดฐานนี้ แต่ศาลมิได้พิจารณาถึงเรื่องการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ เนื่องจากฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาไม่มีบัญญัติไว้ การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

การหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นการกระทำเพื่อจำกัดเสรีภาพของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐอย่างใดอย่างหนึ่ง และรัฐปฏิเสธที่จะยอมรับถึง การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว หรือปกปิดชะตากรรมหรือแหล่งที่อยู่ของผู้สูญหาย อันมีผลทำให้บุคคลดังกล่าวอยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมาย และถูกละเมิดสิทธิต่างๆ ได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้เอง การหายสาบสูญโดยถูกบังคับจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และเชื่อมโยงไปถึงการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชน หรือบางสถานการณ์อาจรุนแรงถึงขั้นเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

แม้ว่าปัญหาการหายสาบสูญโดยถูกบังคับจะเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน แต่กลับไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ใช้บังคับได้โดยตรง นานาประเทศจึงพยายามร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนในที่สุด องค์การสหประชาชาติจัดทำปฏิญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับรัฐในการออกกฎหมาย แต่กลับไม่มีผลบังคับผูกพันทางกฎหมาย ต่อมาองค์การสหประชาชาติตระหนักว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องร้ายแรงที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง จึงมีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคล ทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับขึ้นอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเรียกร้องให้ทุกรัฐแก้ไขปัญหาค้นหาสาบสูญโดยถูกบังคับอย่างเร่งด่วนและจริงจัง พร้อมทั้งนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และมุ่งให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อ เพื่อให้ได้รับความยุติธรรมสูงสุด

เนื้อหาของอนุสัญญา มีทั้งส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและคุ้มครองบุคคลไม่ให้เหยื่อของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ พร้อมทั้งเยียวยาเหยื่อจากการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ อนุสัญญา ยังมีส่วนที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เพื่อใช้ดำเนินการแก่ผู้ต้องสงสัยและผู้กระทำความผิด

ผู้กระทำหายสาบสูญโดยถูกบังคับ อาจเกิดจากการกระทำของรัฐ หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งดำเนินการโดยได้รับอนุญาต การสนับสนุน หรือการยอมรับโดยปริยายของรัฐหรือ ทราบถึงเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว แต่กลับนิ่งเฉยไม่ได้ดำเนินการใดเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่ไม่ได้รับอนุญาต การสนับสนุนหรือการยอมรับโดยปริยายจากรัฐ เพื่อป้องกันปัญหาในการบังคับใช้ และขยายขอบเขตในการคุ้มครองเหยื่อ อนุสัญญา จึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไข ไม่ว่าจะการหายสาบสูญโดยถูกบังคับนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ใด อย่างไรก็ตาม อนุสัญญา กลับมิได้กำหนดค่านิยมของการกระทำหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ

สำหรับเหยื่อนั้น อนุสัญญา ก็ขยายขอบเขตให้ความคุ้มครองทั้งแก่ผู้สูญหายและบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายโดยตรง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายอย่างแท้จริง

ในด้านบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธินั้น แม้ว่าอนุสัญญา ฉบับนี้ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกทำให้กระทำการหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นหลัก แต่ก็มีบัญญัติ เพื่อคุ้มครองสิทธิด้านอื่นๆ ด้วย ได้แก่ สิทธิในเนื้อตัวร่างกาย คือ สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพและ ความปลอดภัย สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำทรมาน ถูกปฏิบัติหรือลงโทษอื่นที่เป็นการทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเหยื่อมักถูกละเมิดสิทธิต่างๆ เหล่านี้ในระหว่างที่ถูกกักขัง อันเป็นขั้นตอนหนึ่งในการบังคับให้หายสาบสูญ

นอกจากนี้ อนุสัญญา ยังให้ความคุ้มครองถึงสิทธิเกี่ยวกับข้อมูลต่างๆ ได้แก่ สิทธิในความจริง และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจำเป็นสำหรับครอบครัวและญาติในการติดตามตัวผู้สูญหายกลับคืน รวมถึงสิทธิในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้สูญหายป้องกันการนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น

สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาด้วยเช่นกัน ได้แก่ สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องร้อง สิทธิในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม สิทธิที่จะตั้งและมีส่วนร่วมอย่างเสรีในองค์กรหรือสมาคม สิทธิสำคัญอีกประการหนึ่งที่อนุสัญญา ได้ให้ความคุ้มครอง คือ สิทธิในการได้รับ การเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการเยียวยาทางวัตถุ และการเยียวยาทางจิตใจ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญและเป็นเป้าหมายหลักข้อหนึ่งของอนุสัญญา ฉบับนี้

แม้ว่าบทบัญญัติของอนุสัญญา จะบัญญัติคุ้มครองสิทธิไว้หลายประการ แต่ผู้เขียนเห็นว่าอนุสัญญา ควรเพิ่มบทบัญญัติให้เหยื่อมีสิทธิในการเข้าร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ เกี่ยวกับการสืบค้นชะตากรรมและที่อยู่ของผู้สูญหาย รวมถึงการเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาคดี รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองเหยื่อในระหว่างพิจารณา คดี เนื่องจากผู้สูญหายที่กลับมาบางคน และญาติของเหยื่อหลายคนถูกข่มขู่และทำร้าย ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสมและไม่สามารถเรียกร้องสิทธิใดๆ ได้เลย

ด้านของประเทศไทย แม้จะเกิดเหตุการณ์การกระทำหายสาบสูญโดยถูกบังคับ หลายครั้ง แต่ก็ยังมิได้ลงนามในอนุสัญญา ฉบับนี้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกฎหมายระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนและมีกฎหมายภายในหลายฉบับที่มีบทบาทต่อ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนชาวไทย แต่การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวต่อเหยื่อจากการกระทำบุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับก็ยังคงไม่เพียงพอ ปัญหาที่สำคัญ คือ การไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงฐานความผิดนี้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อผลของการกระทำความผิดไม่ปรากฏชัดเจน ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ยากต่อการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน ส่งผลให้เกิดความยากในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ทำให้หลายคดีไม่สามารถติดตามตัวผู้กระทำความผิดได้ หรือแม้ติดตามตัวผู้กระทำความผิด ก็ไม่มีบทลงโทษที่เหมาะสม และยังทำให้เหยื่อไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรมอีกด้วย

การเข้าเป็นภาคี อนุสัญญา ยังมีผลให้องค์กรขององค์การสหประชาชาติสามารถตรวจตราข้อเท็จจริงได้อย่างใกล้ชิด และพันธกรณีในการจัดทำรายงานส่งคณะกรรมการเรื่องการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ก็จะเป็นกลไกป้องกันการละเมิดสิทธิได้อีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ยังแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของประเทศไทยที่จะแก้ไขปัญหาค้นหาสาบสูญโดยถูกบังคับอย่างเป็นรูปธรรมและช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยควรเริ่มต้นแก้ไขปัญหานี้ ด้วยการที่กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดภายใต้กฎหมายอาญา และมีบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิดอย่างเหมาะสม รวมทั้ง ต้องมีมาตรการในการสืบค้นหาตัวเหยื่อ และมีการเยียวยาเหยื่ออย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

Web Site - กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- องค์การสหประชาชาติ
- หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ และหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ