



บันทึกทางเทคนิคเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศและนโยบายแห่ง สหประชาชาติในการกำหนดระเบียบด้านการนิรโทษกรรม

จัดทำโดย

สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

บันทึกทางเทคนิคนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นข้อมูลแก่การอภิปรายถกเถียงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในเรื่องร่างกฎหมายนิรโทษกรรมโดยอ้างอิงกรอบกฎหมายระหว่างประเทศและนโยบายแห่งสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการนิรโทษกรรม

มาตรการทางกฎหมายใดๆ ที่มีผลมุ่งหวังในทางขัดขวางการดำเนินคดีทางอาญา และ ในบางกรณี การกระทำของประชาชนเพื่อต่อต้านปัจเจกบุคคลบางกลุ่มหรือบางประเภทไม่ทำให้ได้รับโทษทางอาญาหรือการทำให้โทษทางอาญาที่ได้ตัดสินไปแล้วนั้นเป็นโมฆะ ต่างถือว่าเข้าข่ายการนิรโทษกรรม

กฎหมายระหว่างประเทศและนโยบายแห่งสหประชาชาติมิได้คัดค้านการนิรโทษกรรม แต่ต่างบัญญัติข้อจำกัดของการนิรโทษกรรมที่สอดคล้องกฎหมายเอาไว้รวมถึงบัญญัติขอบเขตที่ยอมให้การนิรโทษกรรมนั้นเกิดขึ้นได้ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและนโยบายแห่งสหประชาชาติ ไม่อาจยินยอมให้มีการนิรโทษกรรมได้หากการนิรโทษกรรมนั้นเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(ก) กรณีป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินคดีอาญากับบุคคลซึ่งอาจต้องรับผิดชอบทางอาญาต่ออาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (“อาชญากรรมระหว่างประเทศ”) หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงอื่นๆ รวมทั้งการละเมิดสิทธิต่อเพศใดเพศหนึ่ง หรือ

(ข) กรณีละเมิดสิทธิของผู้เสียหายในการได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผล

ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศได้มีการให้คำนิยามความผิดฐานฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ไว้ในข้อ 6, 7 และ 8 ในธรรมนูญ เป็นที่ตระหนักโดยทั่วไปอย่างกว้างขวางว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงนั้นครอบคลุมเรื่องต่างๆ อันได้แก่ (i) สิทธิที่ไม่อาจเพิกถอนได้ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วย

สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 4 (2) และได้อธิบายไว้ในความเห็นทั่วไป ข้อ 29 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (ii) หลักปฏิบัติโดยไม่มีข้อยกเว้นต่างๆ ที่ไม่อาจตั้งข้อสงวนได้ดังที่ได้อธิบายไว้ในความเห็นทั่วไปข้อ 24 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และ (iii) ระเบียบบังคับหลักต่างๆ ที่แจกแจงไว้โดยกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ในความเห็นทั่วไปข้อ 3 และได้เน้นย้ำไว้ในความเห็นข้อต่างๆ อีกหลายข้อรวมทั้ง ความเห็นทั่วไปข้อ 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19 และ 21

การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงจึงหมายถึงรวมถึงการมีส่วนร่วมในเรื่องนี้การสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย การสังหารอย่างรวบรัดหรือโดยผลการ การทรมาน การลงโทษทัณฑ์บุคคลอื่นอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการปฏิบัติเพื่อย่ำยีศักดิ์ศรี หรือการลงโทษทัณฑ์การจับกุมกักขังผู้อื่นโดยผลการ การปฏิเสธให้ได้รับสิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม รวมถึงการสันนิษฐานว่ามีความผิดไว้ก่อนที่จะมีการพิสูจน์ว่าบริสุทธิ์ การบังคับทำให้หายสาบสูญ การปฏิเสธเสรีภาพแห่งความคิด มโนธรรมและศาสนา การสังหารสตรีมีครรภ์หรือเด็ก การมีส่วนร่วมในกระบวนการเอาคนลงเป็นทาส การอนุญาตให้มีการส่งเสริมให้เกิดความเกลียดชังต่อชาติ เชื้อชาติ และศาสนา หรือ การปฏิเสธไม่ให้ชนกลุ่มน้อยใดๆ มีสิทธิในวัฒนธรรมของตนเอง นับถือศาสนาของตน หรือใช้ภาษาของตน หรือ การยึดเอาของบริโภคที่จำเป็น การดูแลสุขภาพที่จำเป็นพื้นฐาน บ้านพักชั่วคราวและที่อยู่อาศัย ตลอดจนการไม่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

รัฐมีภาระหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้มีการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงต่างๆ เหล่านี้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ เรื่องดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนบางฉบับ และในกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศสำหรับการกระทำอันเกี่ยวเนื่องกับอาชญากรรมสงคราม ภาระหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนนี้ยังสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐในการรับรองว่าจะมีการเยียวยาอย่างเป็นผล ซึ่งได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจน อาทิเช่น ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ข้อ 2(3)(ก)) ทั้งภาระหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ตลอดจนภาระหน้าที่ในการรับรองการเยียวยาอย่างเป็นผลนั้น ล้วนเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงมีผลกับทุกรัฐ แม้รัฐนั้นจะไม่ได้เป็นภาคีในตราสารที่เกี่ยวข้องก็ตาม

การเยียวยาอย่างเป็นผลครอบคลุมไปถึงการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและการได้รับค่าชดเชยแก่ผู้เสียหาย (ดู ตัวอย่าง หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและค่าชดเชย Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ตีความกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 2(3)(ก) ว่า รัฐภาคีต่างๆ ต้องมีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นคดีอาญาและต้องนำตัวผู้ละเมิดสิทธิดังกล่าวเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาอย่างเป็นผลให้กับผู้เสียหายด้วย เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงเกิดขึ้น การดำเนินการลงโทษและการแก้ไขด้านระบบบริหารไม่เพียงพอต่อภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ในความเห็นทั่วไป ข้อ 31 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติระบุไว้เพิ่มเติมว่า “การไม่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและความล้มเหลวในการนำผู้กระทำผิดในการล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าวมาลงโทษนั้น ถือเป็นการฝ่าฝืนกติการะหว่างประเทศ”

สืบเนื่องจากภาระผูกพันที่มีต่อกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ กฎหมายนิรโทษกรรมใดๆ จึงจำเป็นจะต้องมีการนิยามความหมายที่ชัดเจนแน่นอน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำที่จะนำไปสู่การนิรโทษกรรม โดยในเรื่องนี้ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและนโยบายแห่งสหประชาชาติระบุเพิ่มเติมอย่างชัดเจนว่า กฎหมายนิรโทษกรรมจะต้องไม่รวมถึงการกระทำ ความผิดทุกประเภทที่มีหลักฐานประจักษ์ว่าต้องมีการนำเข้าสู่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีและที่ผู้เสียหายจะต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลโดยทันที ดังที่ได้กล่าวไปแล้วเบื้องต้น การกระทำเหล่านั้นคือความผิดที่ถือเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ (อาชญากรรมสงคราม อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์) และการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงอื่นๆ อาทิ การสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย การสังหารอย่างรวบรัดหรือโดยพลการ การทำให้หายสาบสูญโดยถูกบังคับ และการทรมานอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมและย่ำยีศักดิ์ศรี หรือการลงโทษทัณฑ์ ตลอดจนการละเมิดสิทธิต่อเพศใดเพศหนึ่งอันเป็นผลมาจากการกระทำเหล่านี้

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม สามารถดูเพิ่มเติมได้ที่:

หลักนิติธรรมในการปกครองสำหรับรัฐภายหลังความขัดแย้ง, การนิรโทษกรรม (Rule of Law Tools for Post-Conflict States, Amnesties) ซึ่งแสดงมาตรฐานสากลต่างๆ นโยบาย และตัวอย่างจากทั่วโลก:

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_en.pdf

หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในการเยียวยาและชดเชยสำหรับผู้เสียหายจากการละเมิดร้ายแรงต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและการละเมิดที่รุนแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

(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):

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

นครเจนีวา, 26 สิงหาคม 2556