

มุมมองสิทธิมนุษยชน กับการบังคับบุคคลสูญหายในประเทศไทย

อังคณา นีละไพจิตร

19 มิถุนายน 2559 ครบรอบ 25 ปีที่ทง พ็ธ อ่าน อดีตผู้นำสหภาพแรงงาน และวุฒิสมาชิก ถูกทำให้หายไปขณะที่พฤษภาคม 2559ยังครบรอบ 24ปีที่ประชาชนจำนวนหนึ่งถูกบังคับให้สูญหายขณะเรียกร้องประชาธิปไตยในใจกลางเมืองหลวงของประเทศไทย ปี 2559 ยังเป็นปีที่ครบ 12ปีการบังคับสูญหายสมชาย นีละไพจิตร และ2559 ครบ 2ปีที่พลละจี หรือบิลลี่ รักจงเจริญ ถูกทำให้หายไปจากครอบครัวล่าสุด “พ่อเด่น คำแหล่” แกนนำชุมชนโคกยาว (ประธานโฉนดชุมชน)โคกยาว ต.ทุ่งลุยลาย อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ เดินเข้าป่า และไม่ได้กลับมาอีก ... ในวันนี้ยังมีบุคคลนิรนามอีกมากมายที่ไม่มีโอกาสได้กลับบ้าน และไม่มีใครทราบที่อยู่ หรือชะตากรรมของพวกเขา

การบังคับบุคคลให้สูญหายจึงเป็นปรากฏการณ์ของการใช้ความรุนแรงของรัฐเพื่อปราบปรามผู้ที่เห็นต่าง หรือเพื่อกำจัดผู้ต้องสงสัย ซึ่งเป็นการกระทำนอกเหนือหลักนิติธรรม

ปัจจัยด้านกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ระบบยุติธรรมทางอาญาที่อ่อนแอเนื่องจากการแทรกแซงทางการเมือง และการขาดเจตจำนงทางการเมืองล้วนส่งผลให้เกิดการคุกคามเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบโดยตรง หรือเป็นผู้รับผิดชอบตามสายบังคับบัญชาต่อความผิดทางอาญาร้ายแรงเหล่านี้ ความคุ้มกันที่ดำเนินมาหลายทศวรรษเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายปกครองทราบว่า ตนเองจะไม่ต้องรับผิดชอบจากการทำผิดกฎหมาย หรือมีโอกาสถูกลงโทษน้อยมาก และเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่บางรายเลือกใช้วิธีการนอกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ เพื่อปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือเพื่อแก้ไขข้อพิพาทส่วนบุคคล ส่งผล

ให้การบังคับบุคคลให้สูญหาย รวมทั้งการสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย การควบคุมตัวโดยพลการ การทรมาน การข่มขู่และคุกคาม กลายเป็นวิธีการนอกกฎหมายที่ชอบธรรมและจำเป็น ที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลคนนำมาใช้ในการควบคุมปราบปรามผู้ที่เห็นต่าง

การบังคับสูญหาย (Enforced Disappearance) ไม่ได้ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิต่อบุคคลที่เป็นเหยื่อโดยตรง แต่ยังส่งผลให้เหยื่อทางอ้อม (Secondary Victims) ซึ่งคือ “ครอบครัว” ซึ่งมีประสบการณ์กับการไม่สามารถเชื่อมโยงตนเองให้เข้ากับสังคมได้โดยง่าย ทำให้การดำเนินชีวิตต่อไปเป็นเรื่องยากลำบากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังทำให้เหยื่อประสบปัญหาและเกิดความกดดันในการมีปฏิสัมพันธ์กับสังคมรอบข้าง เหยื่อหลายคนมักมีอาการ Post-traumatic stress disorder ซึ่งจะแสดงอาการในระยะยาว บางคนมีอาการหวาดกลัวและหวาดระแวงอยู่เป็นระยะเวลายาวนาน ไม่ไว้วางใจคนรอบข้าง หรือมองโลกในแง่ร้าย ซึ่งส่งกระทบต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจของเหยื่ออย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ภาวะความคลุมเครือ (ambiguity) ระหว่างการมีชีวิตอยู่กับการไม่มีชีวิต ทำให้เหยื่อสร้างจินตนาการของการสูญหายด้วยภาพของการทรมาน ทารุณกรรม ความโหดร้ายเจ็บปวด จนถึงการทำลายหรืออำพรางศพ ซึ่งส่งผลให้ครอบครัวเหยื่อส่วนมากต้องทุกข์ทรมานและพันธุนาการตัวเองในเงาความทรงจำที่โหดร้ายทารุณจนชั่วชีวิต

ในความเป็นจริงอาจไม่มีใครทราบว่าการบังคับบุคคลสูญหายก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรใหญ่หลวงต่อเหยื่อ ชุมชน และสังคมในวงกว้าง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนั้นการสร้าง “ภาวะคลุมเครือของ

การสูญหาย” (ambiguity of disappearance) อันเป็นสถานะที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการมี / ไม่มีชีวิตอยู่ ทำให้ลักษณะผลกระทบของการบังคับบุคคลสูญหาย มีความซับซ้อนกว่าความรุนแรงในรูปแบบอื่น การบังคับบุคคลสูญหายยังได้สร้างความหวาดกลัวอย่างมากต่อครอบครัวผู้สูญหายด้วย การบังคับบุคคลสูญหาย ไม่เพียงแต่ทำร้ายร่างกาย (body) ของเหยื่อ แต่ยังสามารถทำลายตัวตน (self) ซึ่งหมายถึงการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และอัตลักษณ์ของทั้งเหยื่อทางตรง และเหยื่อทางอ้อม (Secondary victim) ซึ่งคือครอบครัว หรือสังคมอีกด้วย

จากรายงานมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ ซึ่งได้สัมภาษณ์เหยื่อการบังคับสูญหายหลายราย แม่ของเหยื่อรายหนึ่งในภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งเป็นหญิงสูงวัยเล่าว่า ก่อนที่ลูกชายเธอจะถูกคนกลุ่มหนึ่งซึ่งแต่งกายคล้ายเจ้าหน้าที่จับกุม ควบคุมตัวและถูกทำให้สูญหาย เธอเป็นคนที่ได้รับการยกย่องจากชุมชนมากในฐานะผู้เรียกขวัญประจำหมู่บ้าน แต่หลังจากลูกชายหายสาบสูญไป ชาวบ้านเชื่อกันว่าขวัญของเธอได้หายไปด้วย และไม่มีใครยกย่องเธอในฐานะผู้เรียกขวัญประจำหมู่บ้านอีกต่อไป

ในขณะที่ครอบครัวหญิงสาวมาเลเซียมุสลิมซึ่งสามีถูกบังคับสูญหายในจังหวัดชายแดนภาคใต้รายหนึ่งเล่าว่า “ศาสนาอิสลาม และชุมชนมุสลิมให้ความสำคัญกับผู้ชายมาก พ่อสามีฉันถูกจับและหายตัวไปฉันและลูกลำบากมาก เมื่อไม่มีหลักฐานว่าสามีเสียชีวิต ฉันไม่สามารถจัดการทรัพย์สินของครอบครัวได้ ลูกๆ ไม่มีโอกาสได้รับทุนการศึกษาเพราะไม่มีหลักฐานว่าพ่อเสียชีวิต เราอยู่อย่างยากลำบากหวาดกลัว และมองไม่เห็นอนาคต”

รายงานคณะกรรมการด้านการบังคับสูญหายโดยไม่สมัครใจ สหประชาชาติ (UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance – UN WGEID) เมื่อปี 2557 ระบุตัวเลขผู้ถูกบังคับสูญหายทั่วโลกที่คณะกรรมการบันทึกไว้ ซึ่งยังไม่ทราบชะตากรรมรวมทั้งสิ้น 43,250 ราย จาก 88 ประเทศ ทั้งทวีปเอเชีย ถือเป็นภูมิภาคที่เกิดการบังคับสูญหายมากที่สุด สำหรับประเทศไทย คณะทำงานฯ รายงานบันทึกกรณีผู้ถูกบังคับสูญหายนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 ถึงปัจจุบัน มีผู้ถูกบังคับสูญหายทั้งสิ้น 82 รายที่รัฐบาลไทยยังไม่สามารถสืบสวนข้อเท็จจริงถึงที่อยู่ สถานะ

และชะตากรรมของผู้สูญหายได้ พบว่าจำนวนตัวเลขผู้สูญหายในประเทศไทยจากรายงานคณะทำงานฯ สูงเป็นลำดับที่ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียน ต่อจากฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย

ประเทศไทย ทนง โพธิ์อ่าน ได้หายตัวไป ในขณะที่เขาเป็นวุฒิสมาชิกสายแรงงาน ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย และรองประธานสมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ทนงถูกบังคับให้สูญหายขณะที่กำลังรณรงค์ต่อต้านความพยายามของรัฐบาลทหารที่จะยุบสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจหนึ่งปีหลังการหายตัวไปของทนง มีการประท้วงต่อต้านคณะรัฐประหารที่กรุงเทพฯ

ทนง โพธิ์อ่าน ถือเป็นผู้ถูกบังคับสูญหายคนแรกในประเทศไทยที่มีผู้ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังคณะทำงานด้านการบังคับสูญหายโดยไม่สมัครใจ สหประชาชาติ (UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance – UN WGEID) หลังจากนั้นเพียง 1 ปี ในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ มีบันทึกว่ามีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อยที่สูญหาย ระหว่างการปราบปรามการชุมนุมของรัฐบาล กรณีของทนง จึงเป็นสิ่งที่กระตุ้นเตือนให้เราเห็นความร้ายแรงของการบังคับสูญหาย ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crime Against Humanity)

เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2559 ข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The UN High Commissioner for Human Rights) ออกแถลงการณ์เรียกร้องรัฐบาลไทยสืบสวนกรณีการบังคับสูญหายอย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง นาย ชิด รัต อัล สุซเซน ข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ กล่าวในโอกาสที่ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องจำเลยคดีสมชาย นิลละโพธิ์จิตร และตัดสิทธิญาติในการเป็นโจทก์ร่วมในคดี ว่า

“บทบาทของกระบวนการยุติธรรม ไม่ใช่มีเพียงการตีความกฎหมาย หากแต่ต้องปกป้องสิทธิของประชาชนด้วย ศาลฎีกาไทยพลาดโอกาสในการปกป้องสิทธิของเหยื่อที่ควรจะได้เข้าถึงความจริง ความยุติธรรม และการเยียวยา การถูกบังคับให้สูญหายโดยไม่สมัครใจ” “รัฐบาลไทยมีหน้าที่รับผิดชอบ ในการช่วยเหลือในการค้นหาตัวบุคคลอันเป็นที่รัก ต้องอำนวยความสะดวกในการฟ้องร้องคดี การลงโทษผู้กระทำ

ผิด และต้องกำจัดการบังคับบุคคลให้สูญหาย อันเป็นการกระทำที่ควรถูกประณาม”- นายเชิดราต อัล สุซเซน ข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติ กล่าว

อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าการบังคับให้บุคคลสูญหายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง (continuous crime) และเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่คุกคามต่อมนุษยชาติ (Crime against Humanity) ตามคำนิยามของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ของสหประชาชาติ (The UN Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2555 นิยามว่า มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการที่ทำให้เกิดการบังคับสูญหาย คือ 1) การจับกุม คุมขัง การลักพาตัว หรือการกระทำอื่นใดที่เป็นการจำกัดอิสรภาพ ทั้งนี้โดย 2) เป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐก็ดี หรือบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ซึ่งทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย ได้รับความสนับสนุน หรือได้รับความเห็นชอบจากรัฐ โดย 3) จากนั้นมีการปฏิเสธไม่ยอมรับว่าได้กระทำการจับกุม หรือมีการปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ควบคุมตัวของบุคคลสูญหาย ซึ่งเป็นสถานที่ที่ใช้ควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปกปิดที่อยู่ หรือชะตากรรมของผู้สูญหาย

ในเรื่องสิทธิที่จะทราบความจริง คณะทำงานด้านการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยไม่สมัครใจของสหประชาชาติ (UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance – UN WGEID) ให้ความเห็นทั่วไปว่าด้วยสิทธิที่จะเข้าถึงความจริงโดยคณะทำงานฯ เน้นย้ำว่า

“รัฐมีพันธกรณีต้องสอบสวนกรณีการบังคับบุคคลให้สูญหาย และอนุญาตให้บุคคลผู้สนใจใด ๆ ทราบถึงขั้นตอนที่เป็นรูปธรรมที่จะดำเนินการเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดต่อชะตากรรมและที่อยู่ของผู้สูญหาย การปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลสนเทศเช่นนั้นเป็นการจำกัดสิทธิที่จะเข้าถึงความจริง ซึ่งต้องกระทำอย่างเป็นสัดส่วนที่เคร่งครัดกับเป้าหมายอันชอบธรรม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการสอบสวนที่ยัง

ดำเนินอยู่”

คณะทำงานฯ ได้แสดงความเห็นว่า “กฎหมายในประเทศจะต้องเปิดช่องทางให้สามารถทบทวนคำสั่งปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลดังกล่าว โดยควรมีขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกที่มีการปฏิเสธไม่ให้ข้อมูล ไปจนถึงการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่องเพื่อประกันว่า เหตุผลที่หน่วยงานของรัฐใช้เพื่อปฏิเสธที่จะแจ้งข้อมูลต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบันเสมอ”

คณะทำงานฯ ยังตั้งข้อสังเกตว่า “สิทธิของญาติที่จะทราบชะตากรรมหรือที่อยู่ของบุคคลผู้สูญหายเป็นสิทธิเบ็ดเสร็จ โดยไม่อาจจำกัดหรือยกเว้นได้” “รัฐไม่อาจอ้างเป้าหมายโดยชอบหรือข้อยกเว้นอื่นใดเพื่อจำกัดสิทธิดังกล่าวได้”

การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายระบุว่าการบังคับบุคคลสูญหายโดยรัฐเป็นอาชญากรรม ปัญหาข้อกฎหมายที่ญาติและครอบครัวไม่สามารถดำเนินการแทนผู้ถูกบังคับสูญหายได้ เนื่องจากไม่มีหลักฐานการบาดเจ็บหรือเสียชีวิต การที่กระบวนการยุติธรรมยังต้องอาศัยร่างผู้เสียหายในการยืนยันความผิด ปัญหาความอ่อนแอของกลไกการสืบสวนสอบสวนและการปกป้องสิทธิมนุษยชน เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระบวนการคุ้มครองพยาน หรือการหาพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ทำให้การดำเนินการพิสูจน์ความผิดของเจ้าหน้าที่กลายเป็นภาระของครอบครัวผู้สูญหาย จึงเป็นการเพิ่มภาระแก่เหยื่อและทำให้การเข้าถึงความยุติธรรมของเหยื่อแทบไม่มีความเป็นไปได้

ที่ผ่านมาแม้รัฐบาลไทย จะมีความพยายามให้การเยียวยาด้วยการชดเชยด้วยเงินกับครอบครัวผู้ถูกบังคับสูญหายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็ไม่ได้ทำให้สภาพจิตใจของครอบครัวผู้สูญหายดีขึ้น การเยียวยาที่ดีจึงต้องเป็นการเยียวยาแบบองค์รวม ทั้งด้านจิตใจ การพัฒนาคุณภาพชีวิต และโดยเฉพาะการเปิดเผยความจริงและการให้ความยุติธรรม การฟื้นคืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการช่วยเหลือครอบครัวเหยื่อให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อีกครั้ง ดังนั้น รัฐจึงต้องยอมรับความจริงว่าการการชดเชยด้วยเงินอย่างเดียวไม่อาจคืนศักดิ์ศรี และลบเลือนความทรงจำที่โหดร้ายทรมานของเหยื่อได้ การเยียวยาที่ไม่มีระบบเช่นที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน ทำให้

การเปลี่ยนผ่านเหยื่อและสังคมเกิดความชะงักงัน และไม่มีอะไรรับประกันว่างานเยียวยาที่ได้ทำไปแล้ว จะส่งผลที่ยั่งยืน

การเปิดเผยความจริงเกี่ยวกับการสูญหายและชะตากรรมของผู้สูญหาย รวมถึงการยุติวัฒนธรรมลอยนวลผู้กระทำผิด จึงน่าจะเป็นการเริ่มต้นในการคืนความเป็นธรรมให้แก่เหยื่อ และจะเป็นการสร้างมาตรฐาน/ กติกา การอยู่ร่วมกันใหม่ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรมก็มีความสำคัญมากเช่นกัน สังคมต้องสร้างความตระหนักให้รัฐมีความอดทนอดกลั้นต่อการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย ไม่มองผู้ที่เห็นต่างเป็นศัตรู ยุติวัฒนธรรมเห็นดีเห็นงามกับการใช้ความรุนแรงปราบปรามผู้ที่มีความเห็นต่าง หรือกระทั่งผู้ต่อต้านด้วยสันติวิธี รัฐต้องเป็นนิติรัฐ ผู้คนต้องสมานานแนวทางสันติวิธี และสร้างวัฒนธรรมการเคารพสิทธิมนุษยชนให้หยั่งรากในสังคมไทย



ในโอกาสครบ 25 ปี ทนง โปธิอานถูกบังคับสูญหาย ดิฉันขอส่งกำลังใจให้ครอบครัว ขอคารวะความเข้มแข็งและการเสียสละของทนง และคุณูปการที่ยิ่งใหญ่ที่ทนงได้สร้างไว้แก่สังคมไทย ดิฉันยืนยันที่จะยืนเคียงข้างครอบครัวของทนง โปธิอาน และเพื่อน

ร่วมอุดมการณ์ของเขา และขอเรียกร้องยังรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน ให้รีบเร่งเปิดเผยความจริง และคืนความเป็นธรรมให้กับทนง และครอบครัว รัฐต้องไม่ปกป้องผู้กระทำผิดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือคนของรัฐ ต้องสร้างหลักประกันในการยุติการบังคับสูญหาย ด้วยการสร้างมาตรการที่จำเป็นและมีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครอง ป้องกันและยุติการบังคับสูญหาย โดยการให้มีกฎหมายเพื่อให้การบังคับสูญหายเป็นอาชญากรรม เปิดโอกาสให้ญาติเข้าร่วมในกระบวนการการร่างกฎหมายอย่างเปิดเผย และให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ขององค์การสหประชาชาติโดยทันที

จนถึงปัจจุบัน ชีวิตแล้ว ชีวิตเล่า ที่ต้องสูญหายจากความอหังการของเจ้าหน้าที่รัฐบางคนได้สร้างรอยแผลในใจแก่ผู้คนมากมายที่ยากจะลบเลือนลงได้ การเผชิญหน้ากับความจริงด้วยการยอมรับผิด และคืนความเป็นธรรมให้แก่เหยื่อ จึงน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดของการเยียวยา และการแก้ปัญหากละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มันคง และยั่งยืนอย่างแท้จริงในสังคมไทย

ด้วยความเชื่อมั่นในคุณค่า
และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

กรุงเทพฯ

พฤษภาคม 2559