

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง
การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ.

๑. ความเป็นมา

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. (นายวรชัย เหมะ เป็นผู้เสนอ) ในวันที่พฤหัสบดีที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเสร็จและสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามคณะกรรมการเสียงข้างมากในวาระที่ ๓ ซึ่งมีเนื้อหาสาระของกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หลักการนิรโทษกรรม และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องหลายประการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเคยมีความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องกฎหมายนิรโทษกรรมและกฎหมายปรองดองแล้ว ๒ ครั้ง^๑ ปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ คปก.๐๖/๑๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. และที่ คปก.๐๑/๙๓๒ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมและการปรองดอง

๒. สาระสำคัญของกฎหมาย

๒.๑ หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยนิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน

๒.๒ เหตุผล

เนื่องจากสังคมไทยที่ผ่านมาอยู่ในสภาวะที่สร้างความแตกแยกทางความคิดมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายให้แก่ชาติบ้านเมืองจนปัจจุบัน ด้วยสืบเนื่องจากสถานการณ์บ้านเมืองตกอยู่ในความคิดที่ไม่เคารพในระบอบประชาธิปไตย มีการชุมนุมประท้วงรัฐบาลจนนำไปสู่การยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ เหตุการณ์นี้สร้างความขัดแย้งทางการเมืองและทางสังคมที่รุนแรงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนทำให้เกิดการใช้บังคับกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมสร้างความรู้สึกสับสนและไม่เท่าเทียม การเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นในทางความคิดทางการเมืองของประชาชนเป็นวงกว้างจึงมีการชุมนุมประท้วงทางการเมืองของประชาชนจนเกิดการกระทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองอันนำไปสู่การกล่าวหาและมีการดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก

^๑ ตามเอกสารแนบท้าย.

ทำให้ถูกจำกัดเสรีภาพและอิสรภาพในระหว่างการถูกกล่าวหาทางอาญา อันเป็นผลมาจากภาครัฐได้ประกาศและบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัดและขาดความยืดหยุ่นจนเกินความจำเป็น ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวได้เกิดเป็นปัญหาซ้ำแล้วซ้ำเล่าไปสู่สังคมไทยในทุกระดับและนำมาซึ่งความหวุ่นไหวขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินชีวิตให้เป็นปกติสุขของประชาชนทั่วไป

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติทั้งทางด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย ทั้งนี้ เมื่อได้คำนึงว่าบรรดาการกระทำต่าง ๆ ของประชาชนที่ได้กระทำไปเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดทางการเมืองของประชาชน ซึ่งมีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความขัดแย้งในทางการเมืองอันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงสมควรให้มีการนิรโทษกรรมแก่ประชาชนในกรณีดังกล่าว เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศและเป็นการรักษาคู่ครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยใช้หลักนิติธรรม อันจะเป็นรากฐานที่ดีต่อการลดความขัดแย้ง และสร้างความปรองดองของคนในชาติ โดยต้องคำนึงถึงมูลเหตุจูงใจของการกระทำที่ประชาชนได้แสดงออกทางการเมืองเพื่อจะทำให้สังคมไทยและประเทศชาติกลับมาสู่ความสงบสุขเรียบร้อย มีความสามัคคีสามัคคีร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและเข้มแข็งอย่างยั่งยืนต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒.๒ สารสำคัญของกฎหมาย

มาตรา ๓ ให้บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง หรือความขัดแย้งทางการเมือง หรือที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดโดยคณะบุคคลหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวสืบเนื่องต่อมาที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ว่าผู้กระทำจะได้อำนาจในฐานส่วนตัว การ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง

การกระทำตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๒

มาตรา ๔ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว ถ้าผู้กระทำการตามมาตรา ๓ ยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาลหรืออยู่ในระหว่างการสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนผู้ซึ่งมีอำนาจสอบสวน หรือพนักงานอัยการ ระวังการสอบสวนหรือการฟ้องร้อง หากถูกฟ้องต่อศาลแล้วให้พนักงานอัยการ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ระวังการฟ้อง ถ้าผู้นั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีไม่ว่าจำเลยร้องขอหรือศาลเห็นเอง ให้ศาลพิพากษายกฟ้องหรือมีคำสั่งจำหน่ายคดี ในกรณีที่ไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษบุคคลใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ถือว่าบุคคลนั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด ในกรณีที่บุคคลใดอยู่ระหว่างการรับโทษให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลงและปล่อยตัวผู้นั้น ทั้งนี้ ให้ทุกองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติต่อผู้กระทำการตามมาตรา ๓ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัดต่อไป

มาตรา ๕ การนิรโทษกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับนิรโทษกรรมใน อันที่จะเรียกร้องสิทธิ หรือประโยชน์ใด ๆ อันเกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมือง หรือแสดงออกทางการเมือง

มาตรา ๖ การดำเนินการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ใช่ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐในการเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่ง จากการกระทำของบุคคลใดซึ่งพ้นจาก ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ และทำให้ตนต้องได้รับความเสียหาย

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๓.๑ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓ ขัดกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติ

เมื่อพิจารณาหลักการแห่งพระราชบัญญัติจากบันทึกหลักการและเหตุผลของ ร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอและสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการประกอบการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ทั้งในส่วนขอชื่อร่างพระราชบัญญัติ หลักการ และเนื้อหาในร่างมาตรา ๓^๒ พบว่าหลักการของร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้คือการนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำความผิดของบุคคลเนื่องจากการชุมนุมทาง การเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓ มีการขยายขอบเขตการนิรโทษกรรมให้ ครอบคลุมถึงบุคคล “ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดโดยคณะบุคคลหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการ รัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว สืบเนื่องต่อมา ไม่ว่าผู้กระทำจะได้กระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ หากการ กระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดชอบโดยสิ้นเชิง” การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เป็นการขยายขอบเขตการนิรโทษกรรมให้รวมถึงการกระทำอันเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งไม่ได้ เป็นการนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำความผิดของบุคคลเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทาง การเมือง จึงขัดกับหลักการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๑ จึงถือได้ว่ากระบวนการ

^๒ มาตรา ๓ ให้บรรดาการกระทำใดๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมทางการเมืองหรือการแสดงออกทางการเมือง หรือ บุคคลซึ่งไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมทางการเมือง แต่การกระทำนั้นมีมูลเหตุเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับความขัดแย้งทางการเมือง โดยการกล่าวด้วยวาจาหรือโฆษณาด้วยวิธีการใด เพื่อเรียกร้องหรือให้มีการต่อต้านรัฐ การป้องกันตน การต่อสู้ขัดขืนการ ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการชุมนุม การประท้วงหรือการแสดงออกด้วยวิธีการใดๆ อันอาจเป็นการกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น ซึ่งเป็นเหตุการณีสืบเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง หรือ การแสดงออกทางการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นความผิดต่อไป และให้ผู้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดและความรับผิดชอบโดยสิ้นเชิง

การกระทำในวาระหนึ่ง ไม่รวมถึงการกระทำใด ๆ ของบรรดาผู้ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจ หรือสั่งการให้มีการ เคลื่อนไหวทางการเมืองในห้วงระยะเวลาดังกล่าว.

ตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดต่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๑๗^๓ และ ข้อ ๑๒๓^๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๔

๓.๒ การนิรโทษกรรมให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

โดยทั่วไปการนิรโทษกรรมจะใช้สำหรับการกระทำความผิดที่มีลักษณะในทางการเมือง^๕ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาการนิรโทษกรรมในประเทศไทยเป็นการนิรโทษกรรมความผิดทางการเมืองทั้งสิ้นจำนวน ๒๒ ฉบับ^๖

^๓ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๑๑๗ การพิจารณาตราพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการสภาจะให้คณะกรรมการสภาสามัญหรือ คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมี จำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติ

คณะกรรมการสภาอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่าง พระราชบัญญัตินั้น

^๔ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๑๒๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่าง พระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจาก วันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่าง อื่น

การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

^๕ ความผิดทางการเมือง (Political Offense) ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนในกฎหมาย แต่จากการศึกษาค้นคว้างานวิชาการ พบว่ามี การแบ่งความผิดทางการเมืองออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑) ความผิดทางการเมืองโดยแท้ เป็นความผิดที่ได้กระทำต่อองค์กรทางการเมือง รูปแบบการปกครอง ต่อรัฐบาลที่มี อำนาจของรัฐนั้น และก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิมหาชน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นความผิดต่อความมั่นคงแห่งรัฐตามประมวล กฎหมายอาญา

๒) ความผิดที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับความผิดทางการเมือง (An Offense Connected with Political Offense) คือความผิดที่ได้กระทำลงโดยมีความผิดอาญาสามัญเข้ามาผสมกับการกระทำในทางการเมือง ทำให้มีผลก่อให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐและระบอบการปกครองส่วนหนึ่ง กับก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของเอกชนอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งการจะพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับความผิดทางการเมืองหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่า การกระทำความผิดนั้นได้ก่อผลเสียหายแก่รัฐหรือเอกชนมากกว่ากัน หากก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐมากกว่าก็จะเป็นความผิด ที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับความผิดทางการเมือง” โปรตดู ไชยรัตน์ ปาวะกะนันท์. (๒๕๕๓). ข้อพิจารณาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการนิรโทษกรรม ศึกษากรณีนิรโทษกรรมความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า ๘๖ – ๘๘.

นอกจากนี้สมัชชาแห่งยุโรป (Parliamentary Assembly of Council of Europe) โดยมีมติในคราวประชุมเมื่อ วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ ได้กำหนดนิยามของนักโทษการเมือง (Political Prisoner) โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ “บุคคลซึ่งถูกทำให้ เสื่อมเสียอิสรภาพ ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็น “นักโทษการเมือง”

ก. ถ้าการถูกคุมขังนั้นเป็นเหตุมาจากการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานบางอย่างอย่างหนึ่งที่ได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญา สิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป และพิธีสารต่างๆของอนุสัญญานั้นๆ โดยเฉพาะเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา เสรีภาพ ในการแสดงออกและการรับรู้ข้อมูลสารสนเทศ เสรีภาพในการชุมนุมและการรวมตัวเป็นหมู่คณะ

ข. ถ้าการถูกคุมขังนั้น เป็นเหตุมาจากการผิดทางการเมืองล้วนๆ โดยไม่มีความผิดทางอาญาฐานอื่นประกอบ

กรณีการนิรโทษกรรมในหลายประเทศที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง เช่น แอฟริกาใต้ เกาหลี เป็นต้น ก็เป็นการนิรโทษกรรมสำหรับผู้ที่ทำให้เกิดความผิดอันเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ทางการเมืองเช่นเดียวกัน เหตุที่การนิรโทษกรรมมักใช้กับการกระทำที่มีลักษณะทางการเมือง เพราะผู้กระทำผิดเหล่านั้นไม่ใช่อาชญากรโดยสันดาน และเพื่อลดความขัดแย้ง สร้างความปรองดอง อีกทั้งการมุ่งแต่จะลงโทษทางอาญาต่อการกระทำของบุคคลดังกล่าวจึงอาจไม่เหมาะสมและไม่นำไปสู่การปรองดองในอนาคต ดังนั้นจึงควรมีการให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิด

สำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตนั้นไม่ถือว่าเป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองอันควรได้รับการนิรโทษกรรม

การที่ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฉบับนี้กำหนดให้มีการนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตโดยผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงย่อมเป็นการขัดต่อหลักการนิรโทษกรรมดังกล่าว และขัดต่ออนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC 2003) ซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เพราะฉะนั้นรัฐบาลไทยจึงต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ดังกล่าวอันเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๒^๗

นอกจากนี้ การนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ยังไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาว่า “จะฟื้นฟูประชาธิปไตย และป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง รวมทั้งการเสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และ

ค. ถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกคุมขังเป็นเพราะแรงจูงใจทางการเมือง เมื่อเปรียบเทียบระยะเวลาการถูกคุมขังที่ยาวนานแล้วไม่ได้สัดส่วนกับโทษที่ได้กระทำ

ง. ถ้าการถูกคุมขังโดยเหตุจากการกระทำโดยมีแรงจูงใจทางการเมือง มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ เมื่อเทียบกับบุคคลอื่น

จ. ถ้าการถูกคุมขังมีเหตุมาจากกระบวนการที่ไม่ชอบธรรมอย่างชัดเจนและปรากฏว่ามีความเกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองของผู้มีอำนาจ” (คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ) รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู Assembly debate on 3 October 2012 (33rd Sitting) (see Doc. 13011, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Strasser). Text adopted by the Assembly on 3 October 2012 (33rd sitting).

^๖ เช่น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชน ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวน เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. ๒๕๑๖ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๕๓๒ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ๒๕๓๔ ฯลฯ

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๘๒ วรรคแรก รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ.

ธรรมาภิบาลของบุคลากรภาครัฐ ตลอดจนปลูกฝังจิตสำนึกและค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์ สุจริตและถูกต้องชอบธรรม”^{๔๔}

๓.๓ การนิรโทษกรรมให้การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิต

ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฉบับนี้มีลักษณะเป็นการนิรโทษกรรมแบบครอบคลุมทั่วไป (Blanket Amnesty) ไม่มีการแยกแยะลักษณะการกระทำที่ควรจะนิรโทษกรรมให้ชัดเจนและเป็นการนิรโทษกรรมโดยปราศจากเงื่อนไข หากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับจะมีผลเป็นการนิรโทษกรรมแก่การกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิในชีวิต ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่ถูกรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศและ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองถือว่าสิทธิในชีวิต เป็นสิทธิอันสำคัญที่ห้ามไม่ให้รัฐหรือบุคคลใดพรากสิทธิดังกล่าวไปจากบุคคลใดได้โดยอำเภอใจ^{๔๕} แม้ในภาวะ ฉุกเฉินที่คุกคามความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศ^{๔๖} และเมื่อมีการละเมิดสิทธิในชีวิตขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องมีการสืบสวน สอบสวนและนำตัวผู้ที่ละเมิดสิทธิดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและลงโทษอย่าง เหมาะสม รวมทั้งต้องมีการเยียวยาอย่างเป็นผลแก่ผู้เสียหาย

การนิรโทษกรรมแก่การละเมิดสิทธิในชีวิตจึงเป็นการขัดต่อหน้าที่ของรัฐตามกติการะหว่าง ประเทศข้างต้น อีกทั้งยังขัดต่อนโยบายสหประชาชาติที่ระบุไว้ในเอกสารบันทึกทางเทคนิคเกี่ยวกับกฎหมาย ระหว่างประเทศและนโยบายแห่งสหประชาชาติในการกำหนดระเบียบด้านการนิรโทษกรรม^{๔๗}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับรองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้ในมาตรา ๓๒ วรรคแรกว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” การที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นนี้รัฐจึงต้อง ผูกพันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยต้องไม่ละเมิดสิทธิในชีวิต และมีหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล

^{๔๔} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔.

^{๔๕} กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๖

๑. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิด สิทธินี้ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้ เสียชีวิตโดยอำเภอใจ

^{๔๖} กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๔

๑. ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีแห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการเสี่ยงพันธกรณีของตนภายใต้กติกานี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของ สถานการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นว่านั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีอื่น ๆ ของตน ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม

๒. การเสี่ยงพันธกรณีตามข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ (วรรค ๑ และ ๒) ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๘ ไม่อาจทำได้ ภายใต้บทบัญญัติของข้อนี้.

^{๔๗} สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. (๒๕๕๖). บันทึกทางเทคนิคเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ และนโยบายแห่งสหประชาชาติในการกำหนดระเบียบด้านการนิรโทษกรรม (ฉบับแปลภาษาไทย).

ดังนั้น การตรากฎหมายนิรโทษกรรมให้กับการละเมิดสิทธิในชีวิตโดยปราศจากเงื่อนไข โดยละเว้นไม่นำบุคคลที่กระทำการละเมิดสิทธิในชีวิตเข้าสู่กระบวนการเพื่อพิสูจน์ความจริง การสำนึกผิดและขอโทษ การทำให้ครอบครัวของผู้เสียชีวิตพอใจ ถือเป็น การขัดต่อหน้าที่ของรัฐตามตามหลักการที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น และเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมการไม่ต้องรับผิด (Impunity) อันจะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงต่อกันขึ้นอีกในอนาคต^{๑๒} อีกทั้งยังเป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้เสียหายในการที่จะได้ทราบความจริงและได้รับการเยียวยาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอีกด้วย

๓.๔ ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ ขัดต่อหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย

การกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานโดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ จนถึงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ อันมีความเกี่ยวข้องกับหลายเหตุการณ์ ประกอบกับถ้อยคำที่กำหนดไว้กว้างๆ ในกฎหมาย ได้แก่ การชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง หรือความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งคำว่า “การเมือง” สามารถตีความได้กว้างขวาง ซึ่งอาจจะไม่ได้จำกัดเฉพาะเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง หรือความขัดแย้งทางการเมืองที่มุ่งล้มล้างรัฐบาลเท่านั้น

นอกจากนี้การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓ โดยระบุว่า “...หรือที่ถูกล่าม اتهامว่าเป็นผู้กระทำความผิดโดยคณะบุคคลหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวสืบเนื่องต่อมาที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ว่าผู้กระทำจะกระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง” ก็เป็นถ้อยคำที่ใช้อย่างคลุมเครือไม่ชัดเจนว่าหมายถึงคณะบุคคลหรือองค์กรใด

การใช้ถ้อยคำดังกล่าวข้างต้นถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่ขัดต่อ “**หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย**” เพราะไม่สามารถกำหนดได้อย่างแน่นอนชัดเจนว่าหมายถึงการกระทำของใคร และใครเป็นผู้ได้รับผลจากร่างกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับมิได้กำหนดกลไกเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะว่า วุฒิสภาควรที่จะยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการให้ตกไป

เมื่อมีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว รัฐบาลและรัฐสภาควรแสดงเจตจำนงทางการเมืองอย่างแน่วแน่ในการสร้างความปรองดอง โดยการนำข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และนำความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) เกี่ยวกับการนิรโทษกรรมที่เคยเสนอไว้ว่า หากจะมีการนิรโทษกรรมขอที่จะดำเนินกระบวนการอื่น ๆ เสียก่อน เช่น การใช้มาตรการตามกระบวนการยุติธรรมปกติเพื่อสร้างความเป็นธรรม การค้นหาความจริง การยอมรับความผิด การขอโทษ การให้อภัย การชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ การปฏิรูปสถาบัน (กระบวนการยุติธรรมและกองทัพ) และการป้องกันความรุนแรงไม่ให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต

^{๑๒} โปรดดูเพิ่มเติมในบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมและการปรองดอง และโปรดดูบันทึกทางเทคนิคเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศและนโยบายแห่งสหประชาชาติในการกำหนดระเบียบด้านการนิรโทษกรรม จัดทำโดย สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ.

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทาง
การเมืองของประชาชน พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ต่อไป

แบบฟอร์ม