

การศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคี พิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมืองเพื่อการยกเลิกโทษประหารชีวิต*

วิชัย ศรีรัตน์**

บทคัดย่อ

โทษประหารชีวิต (ต่อไปในบทความนี้ใช้คำว่า “โทษประหารฯ”) เป็นโทษทางอาญาเด็ดขาดที่มีวัตถุประสงค์หลักคือการตัดอาชญากรออกจากสังคมเพื่อป้องกันอันตรายจากอาชญากรรม แต่มีข้อวิจารณ์หลายประการเกี่ยวกับโทษประหารฯ เช่น โทษประหารฯ ไม่ได้ป้องปรามอาชญากรรม ดังนั้น จึงมีการรณรงค์ระดับโลกให้มีการยกเลิกโทษประหารฯ ไทยเป็นประเทศที่ใช้โทษประหารฯ มากที่สุดประเทศหนึ่ง ในการเสนอรายงานสิทธิมนุษยชนต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน รัฐบาลไทยรับที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยการยกเลิกโทษประหารฯ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ (1) ศึกษาพันธกรณีของพิธีสารฉบับที่สองต่อรัฐภาคีและวิเคราะห์ความสอดคล้องโทษประหารตามกฎหมายไทยกับพันธกรณีดังกล่าว (2) ศึกษาประสบการณ์ในการเตรียมตัวเข้าเป็นภาคีพิธีสารของประเทศฟิลิปปินส์และลิชัวเนีย เพื่อเป็นตัวอย่างในการเตรียมพร้อมทางสังคมก่อนการเป็นภาคี และ (3) ประเมินทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องใน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาความเป็นไปได้ในการให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” สนองต่อ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เปิดเผยนามที่กรุณาอ่านและให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงบทความนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อนำเสนอในวารสารฉบับนี้

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีต่อการเป็นภาคีพิธีสาร ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลให้กับกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการเสนอต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายทางอาญาต่อไป

คำสำคัญ : การยกเลิกโทษประหารชีวิต พิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของ ICCPR กฎหมายอาญาไทย ฟิลิปปินส์ ลิทัวเนีย

Abstract

The key purpose of death sentence is, by incapacitating reoccurrence of serious crimes, to safeguard the society. However, there are many critiques on its efficiency such as death sentence cannot not deter crimes. This resulted in international campaign on the abolition of death penalty. Thailand is one among countries where death sentence has been imposed intensively. In its human rights report presenting to the Human Rights Council under the UPR process, Thailand promises to review its policy on the death penalty by considering the possibility of ratification to the Second Protocol of the ICCPR aiming at abolition of the death penalty.

The aims of this research are three folds, (1) to understand obligations of the Optional Protocol imposed to its State party and to analyse the conformity of death sentences under Thai penal provisions to such obligations; (2) to understand legal backgrounds and socio-political circumstances that lead to the ratifications of the Protocol of the Philippines and Lithuania; and (3) to assess the opinions of the officials in the criminal procedure and general public toward the policy on the ratification of the Protocol. The finding of the research is to be submitted to the Department of Rights and Liberties Protection for its review and decision on the Thai Government's policies on the death penalty.

Keywords : abolition of death penalty, ICCPR Optional Protocol No.2, Thai Penal, the Philippines, Lithuania

1. บทนำ

โทษประหารฯ เป็นโทษทางอาญาเด็ดขาดที่มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การตัดอาชญากรออกจากสังคม เพื่อป้องกันอันตรายจากอาชญากรรม แต่มีข้อวิจารณ์หลายประการเกี่ยวกับโทษประหารฯ เช่นเป็นโทษที่ลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ เป็นโทษเด็ดขาดที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรม และถ้ามีความผิดพลาดไม่อาจแก้ไขคืนชีวิตได้ นอกจากนั้นการมีโทษประหารฯ ก็ไม่ได้ป้องปรามอาชญากรรม¹ ดังนั้น จึงมีการรณรงค์ระดับโลกให้มีการยกเลิกโทษประหารฯ ปัจจุบันมีประเทศเพียงหนึ่งในสามของโลกที่ยังคงใช้โทษประหารฯ ในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ² ในขณะที่ฝ่ายที่สนับสนุนการมีโทษประหารฯ ก็อ้างว่าโทษประหารฯ เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรมรุนแรง ประหยัด และไม่ได้ลดคุณค่ามนุษย์ กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็ได้ห้ามการใช้โทษประหารฯ³

ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ยังคงใช้โทษประหารฯ ในความผิดหลายฐานความผิด ถึง 55 ฐานความผิด⁴ ในปี พ.ศ. 2556 มีนักโทษถูกศาลตัดสินประหารอยู่ 642 คน ในจำนวนนี้ 163 คน ศาลตัดสินเด็ดขาดแล้ว และอีก 479 คน เป็นผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 80 เป็นนักโทษคดีอาชญากรรม⁵ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงสภาพความรุนแรงของการใช้ประหารฯ

ในการเสนอรายงานการประเมินสิทธิมนุษยชนทั่วไปตามวาระ หรือ Universal Periodic Review (UPR) ที่ไทยเสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2554 ประเทศต่าง ๆ ได้มีข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทยจำนวน 172 ข้อ เพื่อให้การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของไทยดีขึ้น และไทยรับรองว่าจะดำเนินการ “พิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ

¹Roger Hood, (1996) The Death Penalty: A Worldwide Perspective, 2nd ed., Oxford: Clarendon Press, (pp1-2); สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (2548) โทษประหารชีวิตในประเทศไทย กรุงเทพฯ: หจก. มาสเตอร์เพลส (หน้า 1-4)

²ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559 มีประเทศที่ยกเลิกโทษประหารชีวิตในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ จำนวน 141 ประเทศ (การยกเลิกโทษประหารชีวิตในทางปฏิบัติหมายถึงประเทศนั้นยังคงมีโทษประหารฯ ในกฎหมาย แต่ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาไม่เคยลงโทษประหารฯ จริง; Amnesty International, Amnesty International Global Report: Death Sentences and Executions 2016, (AI Index ACT 50/5740/2017) London, Amnesty International: 2017

³Amnesty International, The Death Penalty v. Human Rights: Why Abolish the Death Penalty, September 2007 (AI Index: ACT 51/002/2007) available at <https://www.amnesty.org/en/documents/ACT51/002/2007/en/>; United Nations, Third Committee Press Release 30th & 31st Meetings “Capital punishment not prohibited under international law, Third Committee told” GA/SHC/3897 30 OCTOBER 2007, available at <https://www.un.org/press/en/2007/gashc3897.doc.htm> accessed 5 August 2014

⁴ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ “เอกสารทางวิชาการประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการโทษประหารชีวิตยังจำเป็นต่อสังคมไทยหรือไม่” กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2557, หน้า 50-54

⁵กรมราชทัณฑ์ (2556) หนังสือที่ ยธ 0716.2/35381 ลว 15 ตุลาคม 2556 เรื่องจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นโทษประหารชีวิต



ทางการเมืองฯ (The Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights หรือ OP 2)”⁶

พิธีสารฉบับที่ 2 มีวัตถุประสงค์ให้มีการยกเลิกโทษประหารฯ ทั่วโลก โดยกำหนดว่ารัฐภาคีจักไม่ใช้โทษประหารฯ และจักต้องใช้มาตรการทุกอย่างเพื่อนำไปสู่การยกเลิกโทษประหารฯ⁷ เว้นแต่รัฐนั้นจะได้มีข้อสงวนไว้ในขณะเข้าเป็นภาคีเกี่ยวกับโทษประหารฯ ต่ออาชญากรรมร้ายแรงที่มีลักษณะทางทหารและกระทำในยามสงคราม พิธีสารฯ มีสถานะเป็นสนธิสัญญา ดังนั้น ถ้าไทยเข้าเป็นภาคี มีหน้าที่ต้องอนุวัติให้เป็นไปตามพันธกรณีภายใต้พิธีสาร

อย่างไรก็ตามสังคมยังมีข้อห่วงกังวลว่าการยกเลิกโทษประหารฯ อาจทำให้อาชญากรรมรุนแรงเพิ่มขึ้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนี้ ได้จัดให้มีการศึกษาพันธกรณีของพิธีสารและศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศในการเตรียมพร้อมทางด้านสังคมและกฎหมายโดยมอบหมายให้ศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษาเป็นผู้ดำเนินการศึกษาเพื่อนำเสนอความเห็นให้กับรัฐบาลในการกำหนดนโยบายด้านอาญาต่อไป

2. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของโครงการวิจัยชิ้นนี้ คือ การศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารของกติการะหว่างประเทศ⁸ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ย่อยเพื่อการดำเนินการวิจัยดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาพันธกรณีของรัฐภาคีพิธีสาร ICCPR เรื่อง ยกเลิกโทษประหารฯ และวิเคราะห์ความสอดคล้องของโทษประหารชีวิตของประเทศไทยกับพันธกรณีตามพิธีสาร

2.2 เพื่อศึกษาสภาพความพร้อมทางสังคมและกฎหมายในกระบวนการการเตรียมตัวเพื่อเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ ของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศลิทัวเนีย และผลที่เกิดขึ้นจากการเข้าเป็นภาคี

2.3 เพื่อประมวลทัศนคติของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปในการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร

⁶Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Thailand UN Doc. A/HRC/19/8, 8 December 2011 para 89

⁷Article1, Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, Aiming at the Abolition of the Death Penalty, adopted by the UN General Assembly 15 December 1989, UN Doc. A/RES/44/128, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a70.html> [accessed 5 August 2015]

⁸วัตถุประสงค์หลักนี้เป็นโจทย์วิจัยที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกำหนดขึ้นตามสัญญาจ้างที่ปรึกษา

3. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

3.1 ได้เข้าใจเนื้อหาพันธกรณีของพิธีสารเลือกรับและอธิบายความสอดคล้องของโทษประหารฯ ตามกฎหมายไทยต่อพันธกรณีตามพิธีสารได้

3.2 ได้เข้าใจสภาพความพร้อมทางสังคมและกฎหมาย และกระบวนการเตรียมตัวเพื่อเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ ของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศลิธัวเนียและผลที่เกิดขึ้นจากการเข้าเป็นภาคี

3.3 ได้ทราบทัศนคติของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไปต่อการเข้าเป็นภาคีพิธีสาร

3.4 ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความพร้อมทางด้านกฎหมายและด้านสังคม เพื่อเสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อใช้ประกอบในการพิจารณากำหนดนโยบายอาญาเกี่ยวกับโทษประหารฯ และการพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาเอกสารทั้งในและต่างประเทศ เพื่อศึกษาความหมายและวัตถุประสงค์ สาระสำคัญของพันธกรณีของพิธีสารฯ พร้อมทั้งศึกษากรณีตัวอย่างเพื่อเปรียบเทียบกระบวนการเข้าเป็นภาคีของประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศลิธัวเนีย เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย หลังจากนั้นได้ใช้วิธีการรับฟังความเห็นจากกลุ่มเป้าหมาย (focused groups) สองครั้งครั้งแรกประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ภาครัฐและนักวิชาการจำนวน 50 คน ครั้งที่สองประกอบด้วยตัวแทนภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมจำนวน 200 คน แล้วจึงใช้ข้อมูลเหล่านั้นวิเคราะห์ความพร้อมด้านกฎหมายและด้านสังคมของประเทศไทย เพื่อจัดทำข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ

5. สรุปผลวิจัย

จากวัตถุประสงค์ข้างต้น สามารถสรุปผลวิจัยออกเป็น 4 หัวข้อดังนี้

5.1 วิเคราะห์สาระสำคัญของพันธกรณีตามพิธีสารฯ

5.1.1 วัตถุประสงค์ในการจัดทำพิธีสารฯ

พิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของ กติกา ICCPR มีวัตถุประสงค์ให้รัฐภาคีพิธีสารยกเลิกการใช้โทษประหารฯ เนื่องจากพันธกรณีภายใต้ กติการะหว่างประเทศเรื่องสิทธิในชีวิต ข้อ 6 ไม่ได้ห้ามรัฐใช้โทษประหารฯ โดยเด็ดขาดเพราะในขณะที่จัดทำกติกาฯ มีหลายประเทศยังไม่พร้อมที่จะ



ยกเลิกโทษประหารฯ ทันที กติกาฯ จึงยินยอมให้ใช้โทษประหารฯ ได้ในบางกรณีโดยคาดหวังว่ารัฐทั้งหลายจะดำเนินการอย่างก้าวหน้าในการบรรลุลการยกเลิกโทษประหารฯ ได้ในท้ายที่สุด⁹ โดยข้อ 6 กติกาฯ ได้กำหนดว่า

“...2. ในประเทศที่ยังมิได้ยกเลิกโทษประหารชีวิต การลงโทษประหารชีวิตอาจกระทำได้เฉพาะอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่กระทำความผิด และไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกติกานี้

5. บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี กระทำความผิดจะถูกพิพากษาประหารชีวิตมิได้ และจะดำเนินการประหารชีวิตสตรีขณะมีครรภ์มิได้...”

ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้มีข้อเสนอแนะแก่ประเทศสมาชิกว่าไม่ควรใช้โทษประหารฯ เกินกว่าอาชญากรรมระหว่างประเทศที่มุ่งทำลายชีวิตหรือส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรง¹⁰ นอกจากนั้น ผู้จัดทำรายงานพิเศษของสหประชาชาติว่าด้วยการสังหารและประหารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เคยเสนอว่า “อาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุด” ตามข้อ 6 ของ ICCPR หมายถึงความผิดเป็นการทำโดยเจตนาฆ่าคนและส่งผลให้เกิดความตาย¹¹ อย่างไรก็ตามหลายประเทศกลับใช้ข้อยกเว้นของข้อ 6 เป็นข้ออ้างในการคงโทษประหารฯ ไว้โดยไม่พยายามดำเนินการเพื่อนำไปสู่การยกเลิก นอกจากนั้นบางประเทศได้มีการเพิ่มเติมความผิดอาญาใหม่ ๆ ขึ้น ให้มีโทษประหารฯ เช่น ความผิดเกี่ยวกับศาสนา ทุจริต ความมั่นคง ความผิดเกี่ยวกับการเมืองและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มีบางประเทศที่มีการมีชู้ หรือการละทิ้งศาสนามีความผิดถึงประหารชีวิต¹² การใช้โทษประหารฯ สำหรับความผิดดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของกติกาที่ให้ใช้โทษประหารฯ ได้เฉพาะที่เป็นอาญาร้ายแรง

ด้วยเหตุนี้นานาชาติประเทศโดยเฉพาะประเทศในยุโรปจึงได้เรียกร้องให้มีการจัดทำพิธีสารเพื่อการยกเลิกโทษประหารฯ ขึ้น โดยเชื่อว่า เมื่อรัฐเข้าเป็นภาคีพิธีสารแล้วจะนำไปสู่การยกเลิกโทษประหารฯ ทั่วโลก พิธีสารฯ ได้รับการรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1989

⁹Joseph, Sarah, Jenny Schultz, and Melissa Castan. The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2000,

¹⁰ECOSOC, Resolution on Safeguards Guaranteeing Protection of the Rights of Those Facing Execution of 1984, UN Doc .ECOSOC Resolution 1984/50, available at; <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/DeathPenalty.aspx> [accessed 9 September 2015]

¹¹Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, UN Doc. A/HRC/4/20, 29 January 2007, para. 39-53, available at; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf> [accessed 9 September 2015]

¹²United Nations, Report of the Secretary-General in accordance with Commission on Human Rights resolution 1992/59. E/CN.4/1993/38, 8 February 1993 available at <http://hr-travaux.law.virginia.edu/document/cped/ecn4199338/nid-2524> accessed 2 July 2015

และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1991¹³ ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 มีรัฐที่เป็นภาคีพิธีสารจำนวน 84 รัฐ จากจำนวนที่เป็นภาคี ICCPR 198 รัฐ¹⁴ เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาเกือบทุกประเทศได้เป็นภาคีพิธีสาร ในขณะที่ประเทศในเอเชียและกลุ่มประเทศมุสลิมจำนวนน้อยที่เข้าเป็นภาคี¹⁵ อย่างไรก็ตามศาสตราจารย์วิลเลียม ซาบาส¹⁶ ผู้ที่ศึกษาเรื่องโทษประหารฯ มาอย่างยาวนานได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่าถ้าพิจารณาพัฒนาการการยกเลิกโทษประหารฯ ถือได้ว่าประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง นานาประเทศได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารจำนวนมากกว่าที่ประเมินไว้ในตอนต้น

พิธีสารเลือกรับเป็นสนธิสัญญาแยกจากกติการะหว่างประเทศ การเป็นภาคีจึงเกิดจากความยินยอมหรือการสมัครใจผูกพันแยกจากกติกากฎ รัฐที่ไม่เป็นภาคีพิธีสารยังคงพันธกรณีตามข้อ 6 ของกติกาฯ ส่วนพันธกรณีตามพิธีสารนั้นจะผูกพันเฉพาะรัฐที่ยอมตกลงเข้าเป็นภาคี สำหรับประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีพิธีสาร จึงยังไม่มีผลผูกพัน ถ้าประเทศไทยต้องการเป็นภาคีทำได้โดยการภาคยานุวัติ

5.1.2 สาระสำคัญของพันธกรณีตามพิธีสาร

พิธีสารฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ คือ การยกเลิกโทษประหารฯ ดังนั้นพันธกรณีที่สำคัญจึงมีเพียงข้อเดียว ดังที่บัญญัติไว้ในข้อ 1 (โดยมีข้อ 2 เป็นข้อยกเว้น) โดยมีเนื้อหาดังนี้

“ข้อ 1

1. ไม่มีบุคคลใดที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐภาคีพิธีสารฉบับนี้ จะถูกประหารชีวิตได้

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐ ต้องดำเนินการมาตรการที่จำเป็นทุกอย่างเพื่อยกเลิกโทษประหารชีวิต ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายของตน

ข้อ 2

1. พิธีสารฉบับนี้ไม่ยอมรับข้อสงวนใด ๆ ยกเว้นข้อสงวนที่กระทำในเวลาสัตยาบันหรือเมื่อเข้าภาคยานุวัติ ซึ่งเปิดโอกาสให้ใช้บทลงโทษประหารชีวิตระหว่างสงคราม ตามคำพิพากษาคดีอาญาร้ายแรงที่สุดทางทหารที่กระทำในระหว่างสงคราม”

¹³United Nations (2016) United Nations Treaty Collection, State of Ratification available at (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsge_no=IV-1.2&chapter=4&clang=_en) access 10 August 2016

¹⁴Ibid.

¹⁵ประเทศในเอเชีย มีเพียง ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย เนปาล ไซกีสถาน อุซเบกิสถาน เติร์กเมนิสถาน โปรตุเกสในเว็บไซต์ United Nations Treaty Collection ข้างต้น

¹⁶William Schabas (2004) “International law and the death penalty: reflecting or promoting change?” in Peter Hodgkinson and William Schabas (eds.) Capital Punishment Strategies for Abolition, Cambridge: Cambridge University Press. (36-62) at 38



ส่วนข้อ 3 ถึงข้อ 11 เป็นข้อบทเกี่ยวกับกระบวนการและกลไกบังคับใช้กฎหมาย หรือ ส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ ในส่วนนี้จะขออธิบายสาระสำคัญของพันธกรณีตามพิธีสารดังนี้

(1) *พันธกรณีในการไม่ใช่โทษประหารฯ* พันธกรณีที่สำคัญหรือสาระสำคัญของพิธีสาร ฉบับที่ 2 คือ ภูมิภาคจะต้องไม่ใช่โทษประหารฯ ทุกกรณีในตุลาณาของตน แม้ว่าพิธีสารฯ จะไม่ได้ กำหนดรายละเอียดถึงมาตรการภายใน ดังเช่นในข้อ 6 ของกติกา แต่พันธกรณีข้อนี้เป็นบทบัญญัติ เด็ดขาด นั่นคือภูมิภาคต้องใช้มาตรการทุกอย่างที่จำเป็นทั้งด้านกฎหมาย บริหารและตุลาการ เพื่อ ไม่ให้มีการใช้โทษประหารฯ ในตุลาณาของตน

มีประเด็นปัญหาว่าจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายยกเลิกหรือห้ามการประหารหรือไม่ เพราะบางกรณีที่รัฐไม่ใช่โทษประหารฯ ในความเป็นจริง (de facto) เลย แต่ยังมีโทษประหารฯ ใน กฎหมาย (de jure) โดยที่ไม่มีการยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายที่มีโทษประหารฯ กรณีนี้เห็นว่ารัฐยังมี ความบกพร่องในหน้าที่ตามพันธกรณีของข้อ 1 โดยมีเหตุผลสองประการ คือ หนึ่ง รัฐมีหน้าที่ต้อง เคารพ (respect) คือ การรับรองโดยกฎหมาย หรือนโยบาย ทั้งนี้ เนื่องจากการประกันสิทธิให้ ชัดเจนที่สุดคือการกำหนดสิทธิไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคี สอง พันธกรณีตามวรรคแรกจะต้อง พิจารณาประกอบกับวรรคสองที่ว่า “รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทุกอย่าง เพื่อยกเลิกโทษ ประหารฯ” นั่นคือต้องใช้มาตรการทางด้านนิติบัญญัติ การแก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมาย เพื่อยกเลิก โทษประหารฯ เพราะถ้าไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยยังคงมีบทบัญญัติโทษประหารฯ ศาลอาจจะ นำโทษประหารฯ มาบังคับได้ในทางปฏิบัติซึ่งขัดกับพันธหน้าที่ ดังนั้นประเทศที่เข้าเป็นภาคีควรจัก ต้องแก้ไขกฎหมายภายในเปลี่ยนจากโทษประหารฯ เป็นโทษอื่น เช่นจำคุกตลอดชีวิต ก่อนที่จะเข้า เป็นภาคี

(2) *การส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือการเนรเทศกลับไปเสี่ยงต่อการถูกประหารชีวิต* วรรคแรก ของข้อ 1 กำหนดหน้าที่ในการป้องกันและทำให้เป็นจริงของสิทธิที่จะไม่ถูกประหารของบุคคลทุก คนที่อยู่ในเขตอำนาจรัฐไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นพลเมือง หรือคนต่างด้าว ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือการเนรเทศบุคคลจากรัฐภาคีพิธีสาร ไปสู่รัฐที่อาจบังคับใช้โทษประหารฯ กับบุคคลนั้น ขัดต่อพิธีสารหรือไม่

เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า หลักการห้ามผลักดันบุคคลที่ขอลี้ภัยกลับไปเสี่ยงต่อ การถูกประหารชีวิต (non-refoulement) ได้พัฒนามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีต ประเพณีระหว่างประเทศซึ่งผูกพันรัฐทุกรัฐไม่เพียงแต่รัฐที่เป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย ผู้ลี้ภัย หลักการนี้ได้มีการนำมาปรับใช้กับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการเนรเทศบุคคลออกนอก ประเทศให้กลับไปเสี่ยงภัยต่อการถูกประหารชีวิต หรือถูกทรมาน¹⁷ โดยศาลระหว่างประเทศและ

¹⁷David Weissbrodt and Isabel Hortreiter, “The Principle of Non-Refoulement: Article 3 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Comparison with the Non-Refoulement Provisions of Other International Human Rights Treaties”, 5 Buff. Human. Rights Law Review 1 (1999), at 7-9

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายคดีสืบเนื่องกันมาเช่น ในคดี Soering v UK¹⁸ ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights) ตัดสินว่าการที่รัฐบาลอังกฤษส่งตัวนาย Soering ให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาตามสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อพิจารณาความผิดฐานฆ่าผู้อื่น โดยที่มลรัฐเวอร์จิเนียมีโทษประหารฯ นาย Soering อาจจะจะถูกตัดสินให้ถูกประหารฯ รัฐบาลอังกฤษละเมิดต่อสิทธิในชีวิตของนาย Soering และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกติกา ICCPR ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันในหลาย ๆ คดี เช่น ในคดี Judge v Canada¹⁹ คณะกรรมการได้ให้ความเห็นว่ารัฐภาคี ICCPR ที่ได้ยกเลิกโทษประหารฯ แล้วมีพันธกรณีที่จะต้องไม่ทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะที่เสี่ยงอย่างแท้จริงต่อการถูกลงโทษประหารฯ รัฐจะต้องไม่ถอนบุคคลดังกล่าวออกตุลาณา (Jurisdiction) ของตนไม่ว่าโดยการเนรเทศหรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ถ้ามีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าบุคคลดังกล่าวจะถูกลงโทษประหารฯ ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า พันธกรณีข้อนี้เป็นที่ยืนยันห้ามกฎหมายห้ามผลักดันบุคคลกลับไปเสี่ยงต่อการถูกประหาร

(3) *พันธกรณีในการดำเนินการเพื่อยกเลิกโทษประหารฯ และไม่รื้อฟื้นมาใช้ใหม่* พันธกรณีข้อนี้มีขึ้นเพื่อผลักดันให้รัฐภาคียกเลิกโทษประหารฯ อย่างถาวร ทั้งนี้ผู้ร่างเกรงว่าภายหน้าอาจจะมีรัฐภาคีถอนตัวจากการเป็นภาคีและหันกลับไปใช้โทษประหารฯ อีก ดังนั้นจึงกำหนดให้รัฐต้องใช้มาตรการทุกอย่างเพื่อยกเลิกโทษประหารฯ วรรคสองของข้อ 1 นี้ได้รับแนวคิดมาจากอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนขององค์การระหว่างรัฐอเมริกาซึ่ง ข้อ 6 (3) ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนองค์การรัฐอเมริกาที่บัญญัติว่า “โทษประหารฯ จักไม่ถูกนำกลับมาใช้ใหม่ในรัฐที่ได้ยกเลิกไปแล้ว”²⁰ ข้อกำหนดในวรรคสองของพิธีสารสอดคล้องกับแนวคิด “โครงการระยะยาว” ซึ่งเป็นแนวคิดของข้อ 6 ของกติการะหว่างประเทศที่ต้องการให้รัฐต่าง ๆ ค่อย ๆ ยกเลิกโทษประหารฯ²¹ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพิธีสารไม่ยอมให้มีบทบัญญัติให้ถอนการเป็นภาคี ภายใต้พันธกรณีข้อนี้จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่าง ๆ เช่น พิจารณาแก้ไขกฎหมาย การใช้มาตรการปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคม การรับรู้และความเข้าใจสิทธิในชีวิต ปราบปรามการลี้ภัยข่มขืนเกี่ยวกับอาชญากรรม และเป้าหมายของระบบราชทัณฑ์ เป็นมาตรการที่สำคัญที่จะทำให้โทษประหารฯ ไม่ถูกนำกลับมาใช้ใหม่

¹⁸ Soering v. The United Kingdom, 1/1989/161/217 , Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 July 1989, available at: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fec.html> (accessed 3 May 2016)

¹⁹ Roger Judge v. Canada, CCPR/C/78/D/829/1998, UN Human Rights Committee (HRC), 13 August 2003, available at: <http://www.refworld.org/cases,HRC,404887ef3.html> (accessed 3 May 2016)

²⁰ Organization of American States, American Convention on Human Rights, Adopted at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica 22 November 1969, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html> [accessed 5 July 2015]

²¹ Joseph, S., Schultz, J. and Castan, (2000) ob. cit



5.1.3 การตั้งข้อสงวนในการใช้โทษประหารฯ ในช่วงเวลาสงคราม

พิธีสารข้อ 2 ยอมให้รัฐภาคีสามารถตั้งข้อสงวนได้เพียงกรณีเดียวคือ การใช้โทษประหารฯ ในยามสงครามกับความผิดเกี่ยวกับคดีอาญาทางทหารที่ร้ายแรงที่สุด และต้องตั้งข้อสงวนไว้ในขณะเข้าเป็นภาคี ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ คำว่า “ระหว่างสงคราม” “อาชญากรรมทางทหารที่ร้ายแรงที่สุด” มีความหมายว่าอย่างไร และคำว่าสงครามหมายความว่ารวมถึงสภาวะที่มี “การขัดกันด้วยอาวุธ (armed conflict)” ด้วยหรือไม่

(1) ความหมายของคำว่า “ในระหว่างสงคราม” กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้มีคำนิยามคำว่า “สงคราม (war)” ไว้ชัดเจนความหมายที่ยอมรับกันโดยทั่วไป “สงคราม” ประกอบด้วยข้อเท็จจริงและสถานะทางกฎหมาย เป็นการสู้รบด้วยอาวุธของ “กองกำลังระหว่าง รัฐหรือรัฐบาลของชาติตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป” ไม่ว่าจะมีการประกาศสงครามกันหรือไม่ก็ตาม โดยที่ทั้งสองฝ่ายมีเจตนาที่ทำสงครามกัน การสู้รบที่เป็นสงครามจะมีระบอบกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เป็นคู่สงคราม และระหว่างรัฐที่เป็นฝ่ายสงครามกับรัฐที่เป็นกลาง²² ส่วนคำว่า “การขัดกันด้วยอาวุธ (armed conflict)” นั้น องค์คณะอุทธรณ์ของศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับอดีตยูโกสลาเวีย (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia) ได้วางหลักไว้ในคดี Prosecutor v. Dusko Tadic²³ ว่าเป็นสถานการณ์ที่มีการสู้รบกันด้วยอาวุธโดยกลุ่มติดอาวุธ หรือกองกำลังติดอาวุธที่มีการจัดตั้ง หรือระหว่างกลุ่มตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยที่ “มีฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐบาล” ดังนั้น “การขัดกันด้วยอาวุธ” จึงมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “สงคราม” การทำสงครามทุกกรณีจึงเป็นการขัดกันด้วยอาวุธ แต่การขัดกันด้วยอาวุธอาจไม่ใช่สงคราม การขัดกันด้วยอาวุธต้องมีขนาดของความรุนแรงระดับหนึ่ง การก่อจลาจลวุ่นวายขึ้นแล้วใช้อาวุธต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร ไม่ถือว่าเป็นการขัดกันด้วยอาวุธ²⁴ การขัดกันด้วยอาวุธมีสองลักษณะคือการขัดกันด้วยอาวุธระหว่างประเทศ และการขัดกันด้วยอาวุธซึ่งไม่มีลักษณะระหว่างประเทศโดยนัยนี้ การตั้งข้อสงวนไม่สามารถขยายขอบเขตให้ครอบคลุมเพื่อใช้กับช่วงเวลาที่มีการขัดกันด้วยอาวุธได้

ปัญหาการขยายขอบเขตของสถานการณ์เพื่อให้ครอบคลุมการใช้กำลังอาวุธทุกกรณีเคยมีปรากฏในกรณีของการตั้งข้อสงวนของอาเซอร์ไบจานได้ตั้งข้อสงวนว่า

“The Republic of Azerbaijan, adopting the [said Protocol], in exceptional cases, adopting the special law,

²²L. Oppenheim, International Law, II, 202 (H. Lauterpacht ed., 7th ed., 1952). อ้างใน Yoram Dinstein, (2004), War, Aggression and Self-Defence (3rd ed.) Cambridge: Cambridge University Press, pp. 4-5

²³The International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991, Case Prosecutor v. Dusko Tadic., Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-A, 2 October 1995, para. 70.

²⁴Robert Kolb and Richard Hyde (2008) An Introduction to the International Law of Armed Conflicts, Portland USA: Hart Publishing, p.18

allows the application of death penalty for the grave crimes, committed during the war or in condition of the threat of war.”

รัฐภาคีหลายรัฐเห็นว่าการตั้งข้อสงวนดังกล่าวเป็นการตั้งข้อสงวนที่เกินกว่าที่ข้อ 2 ของพิธีสาร อนุญาต เพราะคำว่า “grave crimes” เป็นการขยายขอบเขตของอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางทหาร และคำว่า “or in condition of threat of war” เป็นการขยายสถานการณ์ที่พิธีสารได้กำหนดไว้ออกไป ดังนั้น หลายประเทศได้คัดค้านข้อสงวนดังกล่าว ต่อมา รัฐบาลอาเซอร์ไบจานได้ขอปรับแก้ (modify) ข้อสงวนใหม่ให้สอดคล้องกับพิธีสาร²⁵

(2) ความหมายของคำว่า “อาชญากรรมร้ายแรงที่สุดทางทหาร” อาชญากรรมระหว่างสงครามที่จะใช้โทษประหารฯ ได้ ต้องมีองค์ประกอบสองประการ คือ หนึ่งเป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็น “ความผิดทางทหาร (crime of military nature)” และสอง เป็น “อาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุด (most serious)” ความผิดที่มีลักษณะทางทหาร นั้น เป็นฐานความผิดที่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันด้วยอาวุธตามอนุสัญญาเจนีวา²⁶ ซึ่งหลายรัฐได้บัญญัติการกระทำ ความผิดเหล่านั้นไว้ในกฎหมายทหาร (Military Code) แล้ว แต่เนื่องจากบางประเทศไม่มีการแยก ระหว่างความผิดอาญาทหารกับความผิดธรรมดาโดยใช้ประมวลอาญาธรรมดาลงโทษ ดังนั้นผู้ร่างจึงใช้คำว่า crime of military nature²⁷

ความผิดที่มีลักษณะทางทหารนั้นต้องพิจารณาประกอบกับคำว่า most serious crimes ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนได้เคยอธิบายอาชญากรรมร้ายแรงที่สุด (most serious crimes) ในบริบทของกติกา ICCPR ข้อ 6 ว่าหมายถึง การกระทำความผิดทางอาญาที่ทำให้ โดยเจตนา ที่มีผลต่อความตาย หรือผลเสียหายอย่างร้ายแรงอื่นดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว นอกจากนั้น เมื่อได้มีการรับรองธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (ICC) ซึ่งได้กำหนดลักษณะ ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมสงคราม (war crimes) ในข้อ 8 ทำให้คำว่า most serious crime มีความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากวัตถุประสงค์ของ ICC นั้นมุ่งลงโทษบุคคลที่ก่อ “อาชญากรรมร้ายแรงที่สุด” ในกฎหมายระหว่างประเทศ²⁸ ตัวอย่าง ที่เป็นอาชญากรรมร้ายแรง เช่น การสังหาร

²⁵United Nations (2016) *op cit supra* Note 13

²⁶“อนุสัญญาเจนีวา” ในความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขัดกันด้วยอาวุธ หมายถึงอนุสัญญาเจนีวาลับลงวันที่ 12 สิงหาคม 1949 สืบค้นและพิธีสารเพิ่มเติมของอนุสัญญาสืบค้นถือว่าเป็นตราสารหลักของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

²⁷Joseph, Sarah, Jenny Schultz, and Melissa Castan (2004) *ob cit supra* note 9

²⁸ในอัมบัท ของธรรมนูญกรุงโรม วรรค 5 ได้กล่าวไว้ดังนี้ “(The States Parties to this Statute,...) Affirming that the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished...”



ประชาชน การเผาทำลายหมู่บ้าน การใช้อาวุธที่มีทำลายล้าง โดยไม่มีการจำแนกแยกแยะระหว่างพลเรือน การข่มขืนอย่างเป็นระบบ เป็นต้น²⁹

5.1.4 การบอกเลิกการเป็นภาคี

ตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaty) การบอกเลิกสนธิสัญญาหรือถอนการเป็นภาคีสนธิสัญญาสามารถทำได้โดยสอดคล้องกับข้อบทของสนธิสัญญา หรือโดยความยินยอมของรัฐภาคีทุกฝ่าย³⁰ เมื่อบอกเลิกหรือถอนการเป็นภาคีแล้วรัฐก็จะมีพันธกรณีตามสนธิสัญญา ในกรณีที่สนธิสัญญาไม่มีข้อบทเกี่ยวกับการบอกเลิกหรือการถอนรัฐภาคีรัฐไม่อาจถอนหรือบอกเลิกการเป็นภาคีได้เว้นแต่ เชื่อได้ว่ารัฐภาคีตั้งใจยอมรับการถอน หรือบอกเลิกการเป็นภาคี หรืออนุมาณได้ว่ารัฐภาคีสามารถยกเลิกสนธิสัญญาได้³¹

โดยที่พิธีสารฉบับที่ 2 ไม่มีบทบัญญัติยินยอมให้ถอนการเป็นภาคี ซึ่งต่างจากบทบัญญัติของพิธีสารฉบับที่ 1 อย่างชัดเจน นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการบัญญัติไว้ให้แตกต่างกันเช่นนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่ปรากฏในอารัมภบทวรรค 4 ของพิธีสารที่เชื่อว่า “การยกเลิกโทษประหารฯ เป็นสิ่งอันพึงปรารถนา” ซึ่งรับกับข้อบทที่ 1 วรรคสองของพิธีสาร และข้อ 6 ของกติการะหว่างประเทศที่ไม่ต้องการให้รัฐที่ยกเลิกโทษประหารฯ ไปแล้วรื้อฟื้นนำโทษประหารฯ กลับมาใช้ใหม่ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าในกรณีที่ไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสารแล้วไม่สามารถบอกเลิกหรือถอนการเป็นภาคีได้

5.2 ศึกษาการเตรียมตัวเข้าเป็นภาคีพิธีสารของฟิลิปปินส์และลิชัวเนีย และผลกระทบทางสังคม

เพื่อให้เข้าใจสภาพ การเตรียมตัว และผลกระทบ จึงเลือกฟิลิปปินส์และลิชัวเนียเป็นบทเรียน เหตุผลที่ผู้วิจัยเลือกประเทศฟิลิปปินส์ เนื่องจากเป็นประเทศในกลุ่มอาเซียนและมีสภาพการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชน (human rights record) คล้ายกับไทย ทั้งในด้านสิทธิมนุษยชน และสภาพแวดล้อม ส่วนลิชัวเนียนั้นเป็นประเทศที่เคยใช้โทษประหารฯ อย่างกว้างขวางในยุคที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบสังคมนิยมและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปหลังจากปลดแอกจากจักรวรรดินิยมรัสเซีย

²⁹ Rome Statute, Article 8 ; See also Knut Dormann, (2004), Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court Sources and Commentary, Cambridge: Cambridge University Press

³⁰ United Nations, Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969 Article 54, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331

³¹ Ibid, Article 56

5.2.1 การดำเนินการยกเลิกโทษประหารฯ ของฟิลิปปินส์

ความพยายามยกเลิกโทษประหารฯ ของฟิลิปปินส์เริ่มในสมัยนางคอราซอน อาคีโน เป็นประธานาธิบดีหลังจากการล่มสลายของระบอบมาร์กอส ในปี ค.ศ. 1987 ซึ่งก่อนหน้านั้นมีโทษประหารฯ อย่างแพร่หลาย รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ฉบับปี ค.ศ. 1987 มาตรา 3 ย่อหน้าที่ 19 (1) บัญญัติว่า "โทษประหารฯ จะไม่ถูกนำมาใช้ เว้นไว้แต่สำหรับอาชญากรรมร้ายแรงที่สภาองเกรสจะได้ออกกฎหมายกำหนดไว้ และโทษประหารฯ ที่ได้ถูกใช้ไป (ตามคำพิพากษา) ให้ลดโทษลงเหลือเพียงจำคุกตลอดชีวิต" จากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1987 นี้ ทำให้เห็นว่านโยบายรัฐของฟิลิปปินส์ในขณะนั้น ได้เปลี่ยนแปลงหลักในเรื่องการใช้โทษประหารฯ จาก "หลักปฏิบัติ" เป็น "ข้อยกเว้น" แต่ไม่ได้ยกเลิกเด็ดขาด เพราะไม่ได้ห้ามสภานิติบัญญัติให้นำโทษประหารฯ กลับมาใช้ใหม่ในอนาคต³²

ใน ค.ศ. 1993 ประธานาธิบดี ฟิเดล รามอส ได้มีการลงนามในรัฐบัญญัติ โดยนำโทษประหารฯ กลับมาใช้ในฟิลิปปินส์อีกครั้ง เพื่อตอบสนองต่อปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีโทษประหารฯ รวม 52 ฐานความผิด ซึ่งเป็นโทษประหารฯ สถานเดียว หรือโทษประหารฯ เด็ดขาด 32 ฐาน และอีก 20 ฐานความผิด เป็นความผิดที่สามารถใช้โทษสูงสุดได้ถึงขั้นประหารชีวิตครอบคลุมความผิดเกี่ยวกับเพศ และยาเสพติดด้วย

ใน ค.ศ. 1999 มีการประหารถึง 7 ราย แต่อาชญากรรมกลับสูงถึง 15.3% ทำให้นักเคลื่อนไหวต่อต้านโทษประหารฯ ตั้งคำถามว่าโทษประหารฯ มีประโยชน์ในเชิงการป้องปรามอาชญากรรมมากน้อยเพียงใด ซึ่งนำไปสู่การรณรงค์เพื่อระงับหรือพักการใช้โทษประหารฯ ในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นปีที่สหประชาชาติประกาศให้มีการพักใช้โทษประหารฯ ทั่วโลก และมีผลเรื่อยมาตลอดจนถึงสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีกลอเรีย มาคาปากัล อาโรโย แต่ด้วยจำนวนอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้น สังคมได้เรียกร้องให้นางอาโรโยกลับมาใช้โทษประหารฯ แทนที่จะพักใช้โทษประหารฯ

ก่อนที่นางอาโรโยจะนำโทษประหารฯ มาใช้ ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญ คือ การที่ศาลสูงได้มีคำสั่งให้รื้อฟื้นการพิจารณาคดี ลารา และลิกายันใหม่ เนื่องจากมีความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม ทำให้สังคมฟิลิปปินส์ตระหนักว่าระบบยุติธรรมย่อมมีความผิดพลาดได้ และถ้าใช้โทษประหารฯ เท่ากับฆ่าผู้บริสุทธิ์ โดยไม่สามารถแก้ไขได้เลย อัยการสูงสุดเป็นผู้สนับสนุนให้ฟิลิปปินส์ยกเลิกการใช้โทษประหารฯ อย่างเด็ดขาด ในช่วงเวลาดังกล่าวองค์การระหว่างประเทศ เช่น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้มีบทบาทสำคัญให้การให้คำปรึกษาและการรณรงค์ให้คนในสังคมมีความเข้าใจเกี่ยวกับโทษประหารฯ เพื่อนำไปสู่การยกเลิกโทษประหารฯ หลังจากถกเถียงกันเป็นเวลาหลายปี รัฐสภาฟิลิปปินส์ได้ผ่านญัตติ เสนอให้ประธานาธิบดีกลอเรีย อาโรโย ลงนามใน “รัฐบัญญัติว่าด้วยการห้ามลงโทษประหารฯ” และ

³²The Philippines Commission on Human Rights (2007) “The Philippine Experience in ‘Abolishing’ the Death Penalty” available at; http://www.chr.gov.ph/MAIN%20PAGES/about%20hr/advisories/pdf_files/abolishing%20death%20penalty.pdf [accessed 8 March 2015]



ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 24 มิถุนายน ปี ค.ศ. 2006³³ หลังจากนั้น นางอาโรโย จึงได้ให้สัตยาบันพิธีสารฯ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 2007 ซึ่งเป็นประเทศแรกในประชาคมอาเซียนที่เป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ เพื่อยุติการใช้โทษประหารฯ ในประเทศของตน หลังจากศึกษาอย่างลุ่มลึกคลุกคลานเป็นเวลายาวนานถึง 27 ปี

5.2.2 การดำเนินการยกเลิกโทษประหารฯ ของลิธัวเนีย

ในสมัยที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิโซเวียตรัสเซีย ประเทศลิธัวเนียมีประสบการณ์ในการใช้โทษประหารฯ อย่างกว้างขวางโดยมีโทษประหารฯ ถึง 16 ฐานความผิด ซึ่งครอบคลุมถึงอาชญากรรมต่อชีวิต ความผิดจากการเมืองและเศรษฐกิจ หลังจากที่ได้เอกราชในปี ค.ศ. 1990 ลิธัวเนียได้เปลี่ยนการปกครองจากระบอบสังคมนิยมมาเป็นประชาธิปไตย ทำให้มีการปฏิรูปสังคมการเมือง และระบบกฎหมาย การได้อิสระจากโซเวียตทำให้สังคมลิธัวเนียแสวงหาประชาธิปไตย แสวงหาคุณค่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและเข้าใจคุณค่าของความเป็นมนุษย์ตามแนวทางของสังคมนิยมยุโรป และการที่ลิธัวเนียเตรียมตัวเข้าเป็นสมาชิกของสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีผลต่อพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนของลิธัวเนียอย่างมาก³⁴ ประชาชนลิธัวเนียเชื่อว่าในช่วงการปกครองโดยโซเวียตนั้น มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนรวมถึงการใช้โทษประหารฯ อย่างแพร่หลาย การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนลิธัวเนียให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะเชื่อว่าจะเป็นการยกระดับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาตนเองจากประเทศสังคมนิยมไปสู่ชาติประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

กระบวนการยกเลิกโทษประหารฯ ของลิธัวเนีย เริ่มขึ้นในปลายปี ค.ศ. 1991 โดยกฎหมายอาญาแก้ไขฐานความผิดที่มีโทษประหารฯ จากเดิม 16 ฐาน เหลือเพียง 1 ฐาน ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับฆ่าโดยเจตนา³⁵ และมีการบังคับโทษประหารฯ ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1992 อย่างไรก็ตาม ดินับจาก ค.ศ. 1996 ลิธัวเนียไม่มีการบังคับใช้โทษประหารฯ อีกเลย เมื่อย้อนดูสถิติในห้วงเวลาที่มีการใช้โทษประหารฯ จะพบว่าการบังคับประหารชีวิตในทางปฏิบัติมีน้อยมาก

³³ ibid

³⁴ Aleksandras Dobryninas (2004) "Capital Punishment Strategies for Abolition" in Hodgkinson, P. and Schabas, W. (eds.) Capital Punishment: Strategies for Abolition, Cambridge, Cambridge University Press (233-234.) at.235

³⁵ ibid. at 234

ตารางที่ 1 จำนวนผู้ต้องโทษประหารฯ (หลังจากที่ได้ประกาศเอกราช)

ปี	1990	1991	1992	1993	1994	1995
จำนวนผู้ที่ถูกลงโทษประหารฯ	0	0	1	3	1	2

ตารางที่ 2 จำนวนความผิดฐานฆ่าผู้อื่นนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1990 ถึงปี ค.ศ. 1995

ปี	1990	1991	1992	1993	1994	1995
จำนวนอาชญากรรมคดีฆ่า(เจตนา)	224	260	303	480	523	520
คิดเป็นสัดส่วนของอาชญากรรมทั้งหมด	0.6	0.6	0.5	0.8	0.9	0.8

ที่มา *Capital Punishment Strategies for Abolition*

ตารางข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีการประหารหรือไม่ ก็ไม่ได้มีผลอย่างมีนัยสำคัญในทางป้องปราม ในทางตรงกันข้ามเมื่อมีโทษประหารฯ มากขึ้น (ปี ค.ศ. 1993) สถิติอาชญากรรมกลับเพิ่มสูงขึ้นกว่าห้วงเวลาที่ไม่มีการบังคับใช้โทษประหารฯ

แม้ว่ารัฐบาลลิธัวเนียมีนโยบายในการยกเลิกโทษประหารฯ อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1990 ได้มีการสำรวจความคิดเห็นปรากฏว่ากว่าร้อยละ 70 ของชาวลิธัวเนียยังสนับสนุนการมีโทษประหารฯ ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากในการยกเลิกโทษประหารฯ เนื่องจากรัฐบาลยังต้องอาศัยฐานเสียงจากประชาชน ดังนั้นรัฐบาลจึงใช้นโยบายสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งลิธัวเนีย ได้สนองรับภารกิจดังกล่าว โดยจัดให้มีกิจกรรมต่าง ๆ ในการที่จะชี้ให้เห็นถึงข้อเสียของโทษประหารฯ ที่โหดร้าย ขาดประสิทธิภาพ และไม่มีความยุติธรรมสมบูรณ์แบบ รวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ความพยายามอันชัดเจนนี้สะท้อนออกมาในรูปของการรวบรวมความคิดเห็นการสนับสนุนจากสาธารณะชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาดี หลังจากนั้นก็ได้ทำการสำรวจความเห็นอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งปรากฏว่ามีเพียงร้อยละ 18.3 เท่านั้นที่สนับสนุนโทษประหารฯ

จากการดำเนินการดังกล่าวทำให้ตั้งคำถามถึงคุณภาพของ “เสียงส่วนใหญ่” เกี่ยวกับโทษประหารฯ ว่า “การตัดสินใจในประเด็นทางสังคมที่สำคัญควรมาจากความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่?” เนื่องจากประชาชนย่อมมีระดับการศึกษา กระบวนการคิด ความเชื่อ แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ประชาชนผู้ได้รับการศึกษาและเข้าใจเรื่องที่ถูกละเมิดได้อย่างดี กับประชาชนที่ไม่ได้รับการศึกษาในระดับที่สูงพอจะวิเคราะห์ปัญหาได้ ย่อมมีความเห็นแตกต่างกัน ฝ่ายที่สนับสนุนโทษประหารฯ อย่างเหนียวแน่น อาจมีปัจจัยชี้ว่า ในขณะที่กลุ่มเป้าหมายอาจมีข้อมูลเพียงด้านเดียวเท่านั้น ซึ่งพิสูจน์แล้วว่าความแตกต่างกันในปัจจัยต่าง ๆ ย่อมส่งผลต่อความเข้าใจในการยกเลิกโทษประหารฯ



จุดหักเหของโทษประหารฯ ในลิธัวเนียเกิดขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 เมื่อศาลรัฐธรรมนูญลิธัวเนียได้วินิจฉัยว่า “โทษประหารฯ ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน” คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิชาการ รายงานของผู้เชี่ยวชาญ งานวิจัย สภาพทางการเมืองและสังคม รวมถึงความคิดเห็นของประชาชน ไม่จำกัดเพียงข้อกฎหมายเพียงอย่างเดียว

ในปี ค.ศ. 1999 รัฐสภาลิธัวเนียได้ตัดสินใจแก้ไขกฎหมายอาญา ยกเลิกโทษประหารฯ เป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต และได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารฉบับที่ 6 (ว่าด้วยการยกเลิกโทษประหารฯ) ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรปและเข้าเป็นภาคีพิธีสาร ICCPR ว่าด้วยการยกเลิกโทษประหารฯ ในปีเดียวกัน ซึ่งใช้เวลาไม่ถึง 10 ปีนับแต่ได้มีการรณรงค์³⁶

5.3 โทษประหารฯ ตามกฎหมายไทย

โดยที่พิธีสารเป็นพันธกรณีที่เพิ่มเติมจาก ICCPR ดังนั้นก่อนวิเคราะห์พันธกรณีตามพิธีสารฯ ผู้เขียนขออธิบายความสอดคล้องของการใช้โทษประหารกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศตาม ICCPR เพื่อความเข้าใจในพันธกรณีเฉพาะของพิธีสารในระดับต่อไป

ตามกฎหมายไทยมีโทษประหารฯ ทั้งสิ้น 55 ฐานความผิด แบ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (ป.อาญา) จำนวน 33 ฐาน ความผิดตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ จำนวน 5 ฐาน และความผิดตามกฎหมายอาญาทหารจำนวน 17 ฐาน³⁷ เป็นที่น่าสังเกตว่าความผิดดังกล่าวมีหลายฐานที่ไม่ถือว่าเป็นความผิดอาญาร้ายแรงในนิยามของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการทุจริต และความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง

มาตรา 19 ป. อาญา กำหนดให้ประหารชีวิตโดยการใช้สารพิษฉีดเข้าสู่ร่างกายให้ตาย การใช้โทษประหารชีวิตตามกฎหมายไทยมีสามลักษณะคือ หนึ่งความผิดที่มีโทษประหารฯ สถานเดียว โดยกฎหมายไม่ให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจลงโทษ (mandatory death sentence) ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่รุนแรง เช่นความผิดตาม ป.อาญา มาตรา 107 ฐานปลงพระชนม์ มาตรา 289 ฆ่าผู้อื่นประกอบด้วยเหตุฉกรรจ์ สอง คือความผิดที่กำหนดโทษไว้หลายประเภท เช่น ความผิดตาม ป.อาญา มาตรา 288 ที่กำหนดโทษไว้สามอัตราคือ “ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้านถึงยี่สิบปี” โดยศาลสามารถเลือกลงโทษประเภทใดประเภทหนึ่งให้เหมาะสมกับความรุนแรงของการกระทำและคุณลักษณะของผู้กระทำความผิดได้ในขณะที่ในความผิดที่มีโทษประหารฯ สถานเดียวไม่เปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจ

ดังกล่าวข้างต้น ในปี พ.ศ. 2556 ไทยมีผู้ต้องโทษที่ศาลตัดสินประหารฯ ทั้งสิ้น 642 คน เป็นชาย 590 คน ผู้หญิง 52 คน ในจำนวนนี้ 163 คน ที่ศาลตัดสินเด็ดขาดแล้ว และอีก 479 คน

³⁶ Ibid. at 252

³⁷ ศรียสมบัติ โชคประจักษ์ชัดและคณะ (2557) อ้างแล้ว

เป็นผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณา³⁸ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงสภาพความรุนแรงของการใช้ประหารฯ ข้อสังเกตเกี่ยวโทษประหารฯ ของประเทศไทยคือ หนึ่ง นักโทษประหารฯ ร้อยละ 80 เป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งยังไม่สอดคล้องกับคำว่าอาชญากรรมร้ายแรงตามข้อ 6 ของ ICCPR สอง แม้ว่าจะมีจำนวนนักโทษประหารฯ เด็ดจำนวนสูง แต่ในทางปฏิบัติการลงโทษประหารฯ จริงมีจำนวนไม่มากเนื่องจากมีกระบวนการอุทธรณ์โทษ เช่นระหว่าง พ.ศ. 2546 ถึง 2556 มีผู้ถูกประหารฯ จริงเพียง 2 ราย

สำหรับนโยบายเกี่ยวกับโทษประหารฯ ของไทยมีเป้าหมาย ยกเลิกโทษประหารฯ แบบค่อยเป็นค่อยไปหรือค่อย ๆ แก่กฎหมายในฐานความผิดที่ไม่รุนแรงก่อน โดยมีแผนปฏิบัติการที่สำคัญคือ เปลี่ยนแปลงโทษประหารเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐาน สิทธิมนุษยชนสากล พยายามให้ประกาศพักการประหารชีวิตในทางปฏิบัติ และสนับสนุนมติพักการใช้โทษประหารฯ ของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ แก่ไขกฎหมายเพื่อลดจำนวนความผิดทางอาญาที่มีบทลงโทษประหารฯ โดยเฉพาะ อาชญากรรมที่ไม่ถือเป็นอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุดตามข้อบทที่ 6 ของ ICCPR และท้ายสุดจะนำไปสู่การ ลงนามและให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับ ฉบับที่ 2 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเรื่องมุ่งยกเลิกโทษประหารชีวิต โดยมีเป้าหมายภายในปี 2561³⁹

ประเด็นโต้แย้งของสังคมที่สำคัญในการดำรงโทษประหารฯ ไว้คือความจำเป็นในการมีโทษประหารเพื่อป้องปรามอาชญากรรมที่รุนแรงซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลการใช้โทษประหารฯ ในประเทศไทยกับการเกิดขึ้นของอาชญากรรมระหว่าง พ.ศ. 2550-2555 มีข้อมูลที่น่าสนใจดังนี้

พ.ศ.	2550	2551	2552*	2553	2554	2555
จำนวนคดีความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และข่มขืนกระทำชำเราที่มีการจับกุมผู้กระทำผิดแล้ว(*1)						
จำนวน(คดี)	15543	16212	16819	17782	17650	17157
เพิ่มขึ้น(%)		4.3	3.7	5.7	- 0.8	-2.8
จำนวนคดีที่ศาลตัดสินลงโทษประหารชีวิต (เด็ดขาด)(*2)						
จำนวน (คน)	41	48	67*	49	29	34

หมายเหตุ *ปี พ.ศ. 2552 ได้มีการบังคับใช้โทษประหารจริง จำนวน 2 ราย

ที่มา (*1) ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัดและคณะ (2557); (*2) กรมราชทัณฑ์ (อ้างแล้ว)

จากสถิติข้างต้น อธิบายได้ว่าอัตราอาชญากรรมร้ายแรงมิได้ลดลงหลังจากใช้โทษประหารฯ จริง ในปี พ.ศ. 2552 แต่กลับเพิ่มมากขึ้นในปี พ.ศ. 2553 ในปีขณะที่อาชญากรรมรุนแรงในปี 2555

³⁸ กรมราชทัณฑ์ (2556) อ้างแล้ว

³⁹ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (2556) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา



ลดลงจาก ปี พ.ศ. 2554 โดยที่ไม่ได้มีโทษประหาร ดังนั้นเราไม่อาจสรุปได้ว่าโทษประหารฯ มีผลในการป้องปรามอาชญากรรมร้ายแรงในสังคมไทยได้

โดยที่พิธีสารกำหนดให้รัฐภาคี “ยกเลิก” โทษประหารฯ (เว้นแต่จะได้อ้างอิงไว้) จึงกล่าวได้ว่าโทษประหารฯ ตามกฎหมายไทยทุกฐานความผิด ขัดต่อพิธีสาร ดังนั้นถ้าประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีจะต้องแก้ไขกฎหมายอาญาทุกฐานความผิด ทั้งความผิดตาม ป. อาญา ความผิดตามพระราชบัญญัติอื่น และความผิดตามกฎหมายอาญาทหารที่มีอัตราโทษประหารชีวิตเป็นโทษอื่น เช่น จำคุกตลอดชีวิต

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ยังไม่มีบทบัญญัติห้ามส่งผู้ร้ายหรือแลกตัวนักโทษที่อาจจะถูกดำเนินคดีลงโทษประหารฯ จากประเทศที่ขอให้ไทยส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งกรณีของไทยส่งตัวให้อาจละเมิดต่อพันธกรณีพิธีสาร ดังนั้นถ้าไทยเป็นภาคีจะต้องแก้ไขบทบัญญัติการส่งผู้ร้ายข้ามแดนห้ามส่งตัวบุคคลให้รัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศที่ขอตัวไปพิจารณาในความผิดที่มีโทษประหารฯ หรืออาจจะกำหนดให้รัฐบาลทำความตกลงให้รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่ขอให้ส่งผู้ร้ายรับรองว่าจะไม่ใช่โทษประหารฯ ซึ่งการทำความตกลงดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติของประเทศที่ยกเลิกโทษประหารฯ แล้ว

ประเด็นพิจารณาเรื่องข้อยกเว้นที่พิธีสารยินยอมให้มีได้ คือ “อาชญากรรมทหารที่รุนแรง” ที่กระทำลงในช่วงสงคราม เมื่อมีการตั้งข้อสงวนนั้นไว้ขณะเข้าเป็นภาคี เมื่อพิจารณากฎหมายอาญาทหารของไทย มีโทษประหารฯ หลายฐานที่ไม่ใช่ “อาชญากรรมรุนแรง” ในความหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เช่น ความผิดเกี่ยวกับหนัราชการทหาร เป็นต้น

5.4 ทศนคติของสังคม

การสำรวจทัศนคติของสังคมตามกรอบการวิจัยจำกัดเพียงหน่วยงานของรัฐ ภาคนักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำโดยการจัดสัมมนา รับฟังความคิดเห็นที่ได้จัดขึ้นที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ในวันที่ 5 มิถุนายน 2557 โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 50 คน และนำเสนอต่อประชาชนทั่วไป จำนวน 200 คน เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพฯ⁴⁰ และผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาและแนวทางการยกเลิกโทษประหารฯ รวมถึงการเข้าเป็นภาคีพิธีสารโดยนำการเตรียมตัวเป็นภาคีของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศลิธัวเนียเพื่อเป็นตัวอย่าง

ผลการรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าไทยยังไม่ควรเข้าเป็นภาคีพิธีสาร หน่วยงานบางแห่งเห็นว่าโทษประหารฯ ยังคงจำเป็นในการป้องปรามอาชญากรรมโดยเฉพาะความผิดอาชญากรรมร้ายแรง เช่น การฆ่า ความผิดยาเสพติด ในขณะที่หน่วยงานบางส่วนเห็นว่าควรดำเนินการสนับสนุนให้ยกเลิกโทษประหารฯ โดยเปลี่ยนแปลงโทษประหารฯ หรือการเปลี่ยนจากโทษประหารฯ สถาน

⁴⁰ “รายงานการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช ฉบับที่ 1 ปีที่ 27 กันยายน 2558 หน้า 75-93

เดียวเป็นมิโทษอื่นประกอบ เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษ ทั้งนี้โดยที่ไม่ต้องคำนึงถึงการเข้าเป็นภาคี นอกจากนั้น ควรค่อย ๆ ลดโทษประหารฯ โดยมุ่งที่จะทำให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศตามกติการะหว่างประเทศข้อ 6 คือใช้โทษประหารฯ เฉพาะที่เป็นอาชญากรรมรุนแรงตาม นิยามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก่อน

มีข้อสังเกตว่าผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนว่าจะยังคงมีโทษประหารฯ หรือไม่ นั้นอาจมิใช่เป็นข้อสรุป หรือใช้เป็นเหตุในการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียว เพราะเนื่องจากมีปัจจัย หลายอย่างที่มีผลต่อทัศนคติ เช่น การออกแบบคำถาม หรือช่วงเวลาที่ถูกถาม (เช่น การถามหลังจากมี คดีฆ่าข่มขืน) และจากประสบการณ์เกือบทุกประเทศเสี่ยงส่วนใหญ่จะเรียกร้องให้คงโทษประหารฯ ไว้ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงมีบทบาทมากกว่า โดยการตัดสินใจควรขึ้นอยู่กับหลาย ๆ ปัจจัย

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

6.1.1 พิธีสารเป็นสนธิสัญญา ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง และกำหนดพันธกรณี ที่เคร่งครัดต่อรัฐ นั่นคือในภาวะปกติรัฐไม่สามารถลงโทษประหารฯ ได้เลย ส่วนในยามสงครามรัฐ สามารถใช้โทษประหารฯ ได้ในกรณีของรัฐได้ตั้งข้อสงวนไว้แล้วเท่านั้น และจะใช้โทษประหารฯ ได้ เฉพาะต่ออาชญากรรมทางทหารที่ร้ายแรงที่สุดเท่านั้น และเมื่อรัฐเป็นภาคีแล้วจะนำโทษประหารฯ มาใช้อีกไม่ได้ พิธีสารไม่ยินยอมให้รัฐถอนการเป็นภาคี ดังนั้นการตัดสินใจจำเป็นต้องกระทำด้วยความรอบคอบ

6.1.2 กฎหมายอาญาของไทยกำหนดโทษประหารชีวิตไว้หลายฐานความผิด บาง ฐานยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการลงโทษอาญาตามข้อ 6 ของ ICCPR ที่ ยินยอมให้ใช้โทษประหารฯ กับอาชญากรรมร้ายแรงที่กระทำโดยเจตนามุ่งหมายต่อชีวิตและมีการ ตาย โทษประหารชีวิตทุกฐานความผิดตามกฎหมายไทยขัดต่อพิธีสาร ดังนั้นถ้าประเทศไทยจะเข้า เป็นภาคีจะต้องแก้ไขกฎหมายอาญาทุกฐานความผิดที่มีอัตราโทษประหารชีวิตเป็นโทษอื่น เช่น จำคุกตลอดชีวิต ทั้งความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตาม พระราชบัญญัติอื่น และ ความผิดตามกฎหมายอาญาทหาร ในส่วนของการตั้งข้อสงวนตามพิธีสารกระทำได้อย่างจำกัดคือได้ เฉพาะกรณีที่เป็นอาชญากรรมทางทหารที่ร้ายแรงและอาชญากรรมนั้นได้กระทำลงระหว่างสงคราม เท่านั้น

6.1.3 การยกเลิกโทษประหารฯ ในฟิลิปปินส์และลิชัวเนียเริ่มจากการมีเจตจำนงของ ฝ่ายบริหาร ประกอบกับการมียุทธศาสตร์ในการปรับเปลี่ยนทัศนคติทางสังคม โดยการทำ ความเข้าใจ ที่ถูกต้อง ในความสัมพันธ์ระหว่างโทษประหารฯ ปรากฏการณ์ของอาชญากรรม และประสิทธิภาพ ของมาตรการทางอาญา รวมถึงการทำให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในการ จัดทำประชามติหรือสำรวจความเห็นเกี่ยวกับโทษประหารฯ ไม่ควรตั้งคำถามง่าย ๆ ว่าควรมี



หรือไม่ควรมีโทษประหารฯ แต่ควรเน้นที่สำรวจความเข้าใจเกี่ยวกับประสิทธิภาพของโทษประหารฯ ในการป้องกันอาชญากรรม และเป้าหมายของอาชญาวิทยาเป็นสำคัญ จากสถิติหลังการยกเลิกโทษประหารฯ อาชญากรรมในลิชัวเนียมิได้เพิ่มขึ้น

6.1.4 ทศนคติของสังคมเกี่ยวกับความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับ การใช้โทษประหารส่วนใหญ่เห็นว่ายังจำเป็นที่ยังคงมีโทษประหารฯ ในขณะที่ส่วนหนึ่งเห็นว่าควรใช้โทษประหารฯ เพื่อลดนักโทษล้นคุก ในขณะที่ส่วนหนึ่งสนับสนุนการยกเลิกการใช้โทษประหารฯ ใดก็มีข้อสรุปเหมือนกันว่า ประเทศไทยยังไม่สมควรเข้าเป็นภาคีพิธีสาร จากการรับฟังความเห็นกลุ่มเป้าหมายมีข้อเสนอแนะแนวทางการนำไปสู่การยกเลิกโทษประหารฯ ว่าควรทำลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายว่าจะเข้าเป็นภาคีพิธีสารแต่โดยการปรับแก้กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อ 6 ของ ICCPR ก่อนหลังจากนั้นควรพิจารณาแก้กฎหมายที่อัตราโทษประหารชีวิตอย่างเดียว โดยให้มีอัตราโทษอื่นประกอบเพื่อให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำผิด และคุณลักษณะตัวของผู้กระทำเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางอาชญาวิทยาได้ เมื่อพิจารณาข้อมูลการมีผลในการป้องปรามการใช้โทษประหารในไทยไม่อาจสรุปได้ว่าสามารถป้องปรามอาชญากรรมรุนแรงได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายดังนี้

6.2.1 ไทยยังไม่ควรเร่งรัดเข้าเป็นภาคีพิธีสาร แต่ควรมีกระบวนการนำไปสู่การยกเลิกการใช้โทษประหารฯ โดยใช้วิธีการเตรียมความพร้อมของกฎหมายภายใน หรือต้องแก้กฎหมายภายในก่อน โดยทบทวนเพื่อการเปลี่ยนแปลงโทษประหารฯ เป็นจำคุกตลอดชีวิต หรือการเปลี่ยนจากโทษประหารฯ สถานเดียวเป็นมีโทษอื่นประกอบ เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโทษ สูงสุดเป็นจำคุกตลอดชีวิต จะต้องมีการติดตามตรวจสอบผลกระทบ (monitor) ทั้งจำนวนอาชญากรรม ความรุนแรงของอาชญากรรม และความรู้สึกความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน

6.2.2 ในช่วงสหประชาชาติประกาศทศวรรษการพักใช้โทษประหาร ประเทศไทยไม่ได้มีการใช้โทษประหารจริงลงโทษเลย โดยที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย อาจแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงหรือแนวความคิดการระงับใช้โทษประหารชั่วคราว ดังนั้นไทยควรพิจารณา ประกาศพักใช้โทษประหารฯ ชั่วคราว (Moratorium) โดยถือเป็นนโยบายของรัฐบาลและมีการทบทวนถึงความจำเป็นเป็นระยะ ๆ ประกาศเป็นเวลาสองปีโดยต้องมีการติดตามตรวจสอบผลกระทบ (monitor) ทั้งจำนวนอาชญากรรม ความรุนแรงของอาชญากรรม และความรู้สึกเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนนอกจากนั้น

6.2.3 รัฐควรเน้นการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นว่าคนที่กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษจริง ในขณะเดียวกันก็ต้องมีกระบวนการศึกษาและมี

กระบวนการทางสังคม เพื่อให้เกิดความเข้าใจ การตัดสินใจควรอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางอาชญาวิทยา ทัณฑ์วิทยา ข้อมูลสถิติ และเหตุผลทางด้านวิชาการ มากกว่าการหวั่นเสียชื่อเสียงประมาติ และควรใช้เมื่อประชาชนทั่วไปเข้าใจ

6.2.4 ในกรณีที่ไทยมีความพร้อมโดยมีการยกเลิกโทษประหารฯ ตามกฎหมายอาญาแล้ว จึงเข้าเป็นภาคี เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการนำโทษประหารฯ มาใช้อีกในภายหน้า ส่วนกฎหมายอาญาทหารควรพิจารณาปรับแก้ความผิดให้สอดคล้องกับนิยามตามพิธีสาร

6.2.5 น่าสนใจว่ากลุ่มเป้าหมายส่วนหนึ่งมีทัศนคติสนับสนุนโทษประหารฯ อย่างแข็งขัน ทั้งยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนบางประการ เช่น “การมีโทษประหารฯ ทำให้อาชญากรรมกลัวไม่กล้าทำผิด” หรือ “การไม่มีโทษประหารฯ ทำให้นักโทษลั่นคูก” ดังนั้นจึงสมควรมีการศึกษาวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อทัศนะนั้นและควรทำให้สังคมมีความเข้าใจปรัชญาเป้าหมายของการลงโทษ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโทษประหารฯ