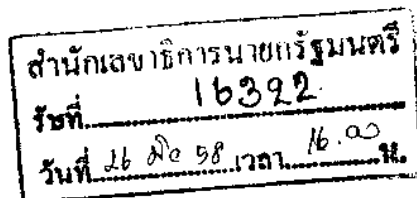


ที่ สม ๐๐๐๔/ ๕๙



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗

ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ สดด. วันที่ 13389 ✓

กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

30 มี.ค. ๒๕๕๖

15-27-56

นสอ

๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
ที่ ๒๙๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบาย
หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับ
บุคคลให้สูญหาย พ.ศ. ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการ
พิจารณา เรื่อง การอนุวัติกฎหมายไทยตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่น
ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และเพื่อเตรียมรองรับการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของ
อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ รวมทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้
สูญหาย และคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ รับทราบรายงานผลการพิจารณา
ของคณะกรรมการฯ และรับทราบสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการตามข้อเสนอแนะของ
คณะกรรมการฯ รวมทั้งให้กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ
โดยหนึ่งในจำนวนนั้นคือ การยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการหายสาบสูญ
โดยถูกบังคับ พ.ศ. (ต่อมาเปลี่ยนเป็นร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับ
บุคคลให้สูญหาย พ.ศ.) ขณะนี้อยู่ระหว่างบรรจุเป็นวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงเห็นควร
จัดทำเป็นข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้

/๒. เหตุผล ...

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. แล้ว เห็นว่ามีเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะของผู้เสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกระทำทรมานและบังคับให้สูญหาย อันเนื่องจากการกระทำ ยุ้ง หรือรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓)

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานดังกล่าว เพื่อมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔.สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.

เจตนารมณ์แห่งร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. คือเพื่อรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย เมื่อพิจารณารายละเอียดบทบัญญัติของร่างกฎหมายนี้ พบว่ามีบางประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๑) การตราเป็นกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. มีเจตนารมณ์เพื่อรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance - CPED)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นด้วยกับการเสนอเป็นกฎหมายพิเศษต่างหาก ในลักษณะพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และเห็นว่ารัฐสภา และคณะรัฐมนตรีควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยนำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบการพิจารณาดำเนินการและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวต่อไป

๒) การรองรับระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพ

ในระหว่างที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CAT คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สถานสงเคราะห์เด็กพิการทางสมองและปัญญา) กระทรวงสาธารณสุข (กรมสุขภาพจิต) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรสนับสนุนระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพ โดยแจ้งหรือสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดที่รับผิดชอบดูแลสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล หรืออื่นใด เพื่อเตรียมรองรับการเข้าเยี่ยมหรืออำนวยความสะดวกในการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่

๓) การกำหนดโทษแก่ผู้บังคับบัญชา

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๙ กำหนดโทษสำหรับผู้บังคับบัญชาที่ทราบหรือตั้งใจเพิกเฉยต่อข้อมูลที่ระบุชัดแจ้งว่า ผู้ใต้บังคับบัญชากำลังจะกระทำ หรือได้กระทำความผิดคดีทรมานหรือบังคับบุคคลให้สูญหาย และไม่ดำเนินการป้องกันหรือระงับการกระทำดังกล่าว หรือไม่สอบสวน แต่ไม่มีนิยามคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ไว้ในมาตรา ๓ ประกอบกับประธานคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เห็นได้ว่า ร่างกฎหมายยังไม่มีกลไกที่ประกันว่าผู้กระทำผิดที่เป็นผู้นำระดับสูง เช่น เห็นอกว่า ประธานคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ จะได้รับการสอบสวนและดำเนินการคดีตามกฎหมายนี้

ดังนั้น คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดกลไกสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดคดีทรมานหรือคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่เป็นผู้นำหรือมีอิทธิพลระดับสูงด้วย

๔) การสืบสวนสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ บัญญัติให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่มอบหมายพนักงานอัยการ เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี รวมทั้งให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลอาญา (มาตรา ๓๘ และ ๓๙) แต่ยังมีบทบัญญัติไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย เช่น ให้อำนาจคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย อาจได้รับมอบหมายเป็นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี (มาตรา ๓๖ – ๓๘) ในการสอบสวนคดีอาญา กระทรวงมหาดไทยมีข้อบังคับว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ - ๗ บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองสามารถสอบสวนหรือร่วมสอบสวน หรือร่วมสอบสวนคดีอาญาในท้องที่ และให้

/ผู้ว่าราชการจังหวัด...

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญาในเขตอำนาจจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ตามลำดับ แต่ไม่มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการรับแจ้งคดี การดำเนินคดีอาญา คดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนแก่พนักงานสอบสวนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ควรให้มีมาตรการ กลไก หรือเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการทำงานของพนักงานสอบสวน เช่น เครื่องจับเท็จ เทคโนโลยีทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่มอบหมายพนักงานอัยการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครอง โดยให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (มาตรา ๓๒ (๖) และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง)

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสำนักงานอัยการสูงสุด จึงควรพิจารณานำบัญญัติ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ระเบียบ ข้อบังคับภายใต้ความรับผิดชอบเพื่อรองรับการทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายของอัยการสูงสุด พนักงานอัยการ และพนักงานฝ่ายปกครอง ตามลำดับ ที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ในการจัดให้มีมาตรการ กลไก หรือเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการทำงานของพนักงานสอบสวน เช่น เทคโนโลยีทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

๕) หลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๒ (๗) และ (๘) กำหนดให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการฟื้นฟูและเยียวยาด้านร่างกายและจิตใจแก่ผู้เสียหาย ช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายทั้งทางการเงินและทางจิตใจ และการฟื้นฟูระยะยาวทางการแพทย์ แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาดังกล่าว โดยที่ผู้ได้รับความเสียหายจากคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นลักษณะหนึ่งของผู้เสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม หรือจากการใช้นโยบาย หรือการบริหาร หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน ที่ผ่านมา การช่วยเหลือและเยียวยาทางการเงินแก่ผู้เสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากสาเหตุดังกล่าว จะมีหลักเกณฑ์และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย แตกต่างกันไปตามกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับ ซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาทางการเงินแก่ผู้ได้รับ

/ความเสียหาย....

ความเสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม หรือจากการใช้นโยบาย หรือการบริหาร หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน รวมถึงผู้ได้รับความเสียหายคดีฆาตกรรมและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย สำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๔.๒.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๑) การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(Cruel, Inhuman or Degrading Treatment - CID)

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓ (๒) ได้นิยามคำว่า การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี แต่ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าหมายถึงการกระทำลักษณะใดบ้าง และไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำดังกล่าว อนุสัญญา CAT ก็ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าการกระทำใดบ้างที่เข้าข่าย CID และไม่ได้ระบุให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญา

รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) ควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ ว่าผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการที่เป็นการกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ให้พิจารณาโทษอาญา และอาจรับผิดตามกฎหมายระเบียบอื่น เช่น ทางวินัย ทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางการเมืองด้วยก็ได้ เป็นต้น

๒) บทลงโทษคดีฆาตกรรม/คดีบังคับบุคคลให้สูญหายและการสืบสวนคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ – ๗ ได้กำหนดบทลงโทษการกระทำผิดคดีฆาตกรรม และคดีบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นโทษจำคุกและโทษปรับตามระดับความร้ายแรงของการกระทำผิด มีโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษสูงสุด อันสอดคล้องกับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑) ว่าด้วยแผนสิทธิมนุษยชนด้านกระบวนการยุติธรรม ขณะเดียวกัน ก็ควรมีมาตรการที่ประกันความปลอดภัยให้แก่สังคมว่า ผู้กระทำผิดร้ายแรงคดีดังกล่าวจะไม่ถูกปล่อยตัวเร็วกว่าโทษที่กำหนด และมาตรา ๑๖ ซึ่งบัญญัติให้ดำเนินคดีบังคับบุคคลให้สูญหายจนกว่าจะพบบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย หรือปรากฏหลักฐานว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตายนั้น ไม่ประกันว่าผู้กระทำผิดจะได้รับการลงโทษ

รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ และ ๖ ว่า มิให้ใช้มาตรการอันเป็นคุณแก่นักโทษเด็ดขาดคดีฆาตกรรม/คดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่เป็นความผิดร้ายแรง จนกว่าระยะเวลารับโทษเกินกว่ากึ่งหนึ่งของโทษหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖ จาก ให้สืบสวนจนกว่าจะพบบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย หรือปรากฏหลักฐานว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย เป็น จนกว่าจะสามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ

๓) ข้อห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งตัวบุคคลออกนอก

ราชอาณาจักร

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๔ กำหนดหลักการว่า ให้ส่งบุคคลออกนอกราชอาณาจักร ยกเว้น หากการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรนั้น เป็นที่เชื่อว่าจะส่งผลให้ผู้นั้นถูกกระทำทรมานหรือถูกบังคับให้สูญหาย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทบัญญัติถึงแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ จึงอาจกำหนดให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่าบุคคลใดอยู่ในข่ายตามหลักการในมาตรานี้ รวมทั้งบัญญัติให้มีความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจหน้าที่ประการนี้ของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ และของกลไกพิจารณาส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายอื่น ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายนั้นทราบและปฏิบัติตามด้วย ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฯลฯ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๓.๑) แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๔ โดยเพิ่มข้อความว่า หากมีข้อสงสัยหรือเป็นที่เชื่อว่าการส่งบุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรจะส่งผลให้ผู้นั้นถูกกระทำทรมานหรือถูกบังคับให้สูญหาย ให้เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (ตามร่างพระราชบัญญัติฯ) ขอให้ชะลอการส่งตัวผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักรได้

๓.๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนฉบับต่างๆ เพื่อประกันว่า

๓.๒.๑) จะมีหลักการว่าด้วยการไม่ส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากเป็นที่เชื่อว่าจะส่งผลให้ผู้นั้นได้รับอันตรายแก่ชีวิตและร่างกาย รวมถึงถูกกระทำทรมานหรือถูกบังคับให้สูญหาย รวมทั้งมีบทบัญญัติที่มีความเชื่อมโยงและรองรับกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ในการพิจารณาการส่งบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามหลักการดังกล่าว

๓.๒.๒) ได้รวมความผิดฐานกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย โดยถูกบังคับไว้เป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความผิดในการกระทำให้บุคคลสูญหายไม่เป็นความผิดทางการเมือง หรือเกี่ยวกับความผิดทางการเมือง หรือความผิดที่กระทำเพราะจุดมุ่งหมายทางการเมือง ซึ่งไม่อาจใช้เหตุผลดังกล่าวมาอ้างเพื่อปฏิเสธคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องตามหลักการในอนุสัญญา CAT ข้อ ๘ และอนุสัญญา CPED ข้อ ๑๓

๔) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย และคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย (คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ) ว่า ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ๑๑ คน ส่วนใหญ่เป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๖ คน ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีผู้แทนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบ จึงอาจเพิ่มกรรมการที่เป็นผู้แทนของผู้เสียหายคดีทรมานและผู้แทนของผู้เสียหายคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย ส่วนมาตรา ๒๖ ซึ่งให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น ไม่ได้ประกันการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ดังนี้

๔.๑) ควรเพิ่มเติมกรรมการที่เป็นผู้แทนของผู้เสียหายคดีทรมาน ๑ คน และผู้แทนของผู้เสียหายคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย ๑ คน โดยควรคำนึงถึงสัดส่วนของผู้หญิงและผู้ชาย

๔.๒) ควรเพิ่มเติมให้มีผู้แทนภาคประชาสังคมเป็นกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

๕) การสืบสวนสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๘ วรรคสาม บัญญัติว่าการมอบหมายพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้คำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหากับผู้เป็นพนักงานสอบสวน ซึ่งอาจไม่ประกันว่าพนักงานสอบสวน/พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายแล้วแต่กรณี และผู้ถูกสอบสวนจะไม่อยู่ภายใต้สังกัดหน่วยงานเดียวกัน

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๘ ว่า ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายต้องไม่อยู่ในหน่วยงานของรัฐสังกัดเดียวกับผู้ถูกสอบสวน

๖) การกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้ถูกบังคับให้สูญหายและญาติ และการคุ้มครองเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการถูกบังคับให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายและสถานะทางกฎหมายของญาติของบุคคลดังกล่าว และแม้ร่างพระราชบัญญัติฯ มีบทเพิ่มโทษสำหรับการกระทำผิดคดีทรมานและคดีบังคับให้สูญหายที่ผู้กระทำให้เป็นเด็ก แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ

มาตรการป้องกันและลงโทษต่อผู้กระทำความผิดคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่มีผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือที่เด็กเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว เช่น เด็กที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองถูกบังคับให้สูญหาย หรือเด็กที่เกิดระหว่างมารดาถูกใช้กำลังบังคับให้สูญหาย เป็นต้น อันไม่สอดคล้องตามอนุสัญญา CPED ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่งและสี่ และข้อ ๒๔ วรรคหก

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

๖.๑) กำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายซึ่งยังไม่ทราบชะตากรรม และสถานะทางกฎหมายของญาติของบุคคลดังกล่าว

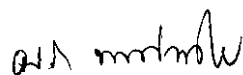
๖.๒) กำหนดมาตรการป้องกันและลงโทษผู้กระทำความผิดคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่มีผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือที่เด็กเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับบุคคลให้สูญหาย รวมทั้งไม่ให้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมหรืออุปการะเด็กซึ่งมีที่มาจากการที่บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามเจตนารมณ์ของพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๒

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙