

กพ. รับที่ 26
วันที่ 30 ต.ค. 2561
เวลา 15.00 น.

ลำดับเลขที่การคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส29420
รับที่ : 518378/61
วันที่ : 30 ต.ค. 61 เวลา : 15:01

ที่ ยธ ๐๕๐๔/ ๕๒๘๓

กระทรวงยุติธรรม

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๘

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๑

เรื่อง โทษประหารชีวิต

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑ แผ่น
๒. สำเนาหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๒๖๗๘๒ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ จำนวน ๓๑ แผ่น
๓. รายงานผลการพิจารณาข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชน จำนวน ๑๔ แผ่น

ด้วยกระทรวงยุติธรรมขอเสนอรายงานผลการพิจารณาข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชนมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๒) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง) ที่กำกับการบริหารราชการกระทรวงยุติธรรมได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

๑. เรื่องเดิม

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเรื่องโทษประหารชีวิต ที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีเร่งรัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักรับเรื่องดังกล่าวไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และให้กระทรวงยุติธรรมสรุปผลการพิจารณาในภาพรวมแล้ว แจ้งผลไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๒) กำหนดให้การเสนอเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรีต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

/๓. สรุปสาระสำคัญ...

๓. สรุปสาระสำคัญ

กระทรวงยุติธรรมโดยสำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ได้จัดการประชุมหารือร่วมกับผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อสั่งการของรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๑ โดยที่ประชุมได้ร่วมพิจารณาดังนี้

๓.๑ รายงานสถานการณ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการลงโทษและการบังคับโทษ ประหารชีวิตในประเทศไทยและข้อเสนอแนะของกระทรวงยุติธรรมต่อนายกรัฐมนตรี

สืบเนื่องจากกรมราชทัณฑ์ได้บังคับโทษประหารชีวิตกับนักโทษเด็ดขาดชายอีรศักดิ์ หลงจิ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง) จึงได้ มอบหมายให้สำนักงานกิจการยุติธรรมดำเนินการศึกษาสถานการณ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการลงโทษและการบังคับโทษประหารชีวิตในประเทศไทย พร้อมทั้งจัดทำรายงานสถานการณ์และข้อเสนอแนะของกระทรวง ยุติธรรมเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการในระยะต่อไปของประเทศไทย และได้มีการเสนอบทวิเคราะห์และ ข้อเสนอดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป ๖ ประการ ได้แก่

๓.๑.๑ การใช้โทษประหารชีวิตในหลายประเทศทั่วโลกมีแนวโน้มลดลงภายใต้ แนวคิดเรื่องการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เปลี่ยนไป กอปรกับกระแสสิทธิมนุษยชนที่เป็นกระแสสากล แรงผลักดันจากนานาชาติตลอดจนองค์กรสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อไปสู่การยกเลิกโทษประหารชีวิตในท้ายที่สุด

๓.๑.๒ โทษประหารชีวิตเป็นบทลงโทษที่มีผลทางจิตใจและสามารถปลุกความรู้สึก ร่วมของสังคมไทยได้ การปรับแก้ไขบทลงโทษหรือยกเลิกโทษประหารชีวิตจึงมีความจำเป็นจะต้องอาศัย ระยะเวลาในการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน มีการเผยแพร่องค์ความรู้และสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน เกี่ยวกับหลักการและเหตุผลความจำเป็นในการปรับปรุงบทลงโทษดังกล่าวจนเป็นที่ยอมรับในสังคมส่วนใหญ่

๓.๑.๓ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ที่ถูกต้อง เน้นอน รวดเร็ว เพื่อเป็นการป้องปรามผู้กระทำความผิด สร้างความเชื่อมั่นกับประชาชน และเป็น หลักประกันว่าผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษ

๓.๑.๔ รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาจัดเตรียมมาตรการทดแทน เพื่อรองรับการยกเลิกการลงโทษประหารชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการสร้างความเชื่อมั่นด้านกระบวนการ ยุติธรรมให้แก่ “ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม” โดยต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากลบัญญัติว่าด้วยหลัก ความยุติธรรมขั้นพื้นฐานสำหรับผู้เสียหายในคดีอาญาหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์การสหประชาชาติ รวมถึงการที่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมจะต้องได้รับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐที่ไม่ใช่การช่วยเหลือ ทางการเงินอีกด้วย

๓.๑.๕ การดำเนินการในระยะต่อไปกระทรวงยุติธรรมยังคงดำเนินการตามแนวทางการ เปลี่ยนแปลงโทษประหารชีวิตตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ได้แก่

ระยะที่ ๑ ปรับอัตราโทษความผิดบางประเภทจากที่มีโทษประหารชีวิตสถาน เดียวเป็นโทษอัตราขั้นสูงสุดประหารชีวิต เพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถใช้ดุลพินิจที่จะลงโทษประหารชีวิตได้ โดยไม่จำเป็นต้องวางโทษประหารชีวิตสถานเดียว

ระยะที่ ๒ ยกเลิกโทษประหารชีวิตในบางฐานความผิด โดยเฉพาะฐาน ความผิดที่ไม่ใช่คดีอุกฉกรรจ์ ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองโดย เปลี่ยนเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือมีมาตรการทดแทน การดำเนินการในระยะนี้จะเป็นการพิจารณาว่าความผิด ใดที่ไม่ควรมีโทษประหารชีวิต

ระยะที่ ๓ ยกเลิกโทษประหารชีวิตในฐานะความผิดที่เหลือทั้งหมด

๓.๑.๖ กรณีที่กฎหมายฉบับใดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทลงโทษเป็นโทษประหารชีวิต และศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ประหารชีวิต การบังคับโทษประหารชีวิตตามคำพิพากษาจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอยู่ตราบทว่าที่กฎหมายนั้นยังคงมีผลใช้บังคับจนกว่ากฎหมายนั้นจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ฐานความผิดเปลี่ยนแปลงไป

ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้รับทราบรายงานสถานการณ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการลงโทษและการบังคับโทษประหารชีวิตในประเทศไทยและข้อเสนอแนะทั้ง ๖ ประการข้างต้นแล้วเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๑ พร้อมทั้งได้มีข้อสั่งการให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๓.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายโทษประหารชีวิตของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเปรียบเทียบกับข้อเสนอจากรายงานสถานการณ์ฯ ของกระทรวงยุติธรรม ดังนี้

๓.๒.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

(๑) การรณรงค์ให้ความรู้และความเข้าใจแก่สังคมไทยเกี่ยวกับโทษประหารชีวิต เป็นข้อเสนอที่สอดคล้องกับข้อเสนอของกระทรวงยุติธรรมที่ให้มีการเผยแพร่องค์ความรู้และสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลความจำเป็นในการปรับปรุงโทษประหารชีวิตจนเป็นที่ยอมรับในสังคมส่วนใหญ่ ซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งมีภารกิจโดยตรงจัดทำแผนการเผยแพร่และสร้างความรับรู้ให้ประชาชนที่ชัดเจนพร้อมทั้งจัดทำกำหนดแนวทางการเผยแพร่ในแต่ละระดับด้วย

(๒) การปรับปรุงระบบและกระบวนการยุติธรรม ได้แก่

(๒.๑) การส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) เป็นข้อเสนอที่สอดคล้องกับข้อเสนอของกระทรวงยุติธรรมที่มีไปยังนายกรัฐมนตรีในการให้รัฐบาลต้องจัดเตรียมมาตรการทดแทนเพื่อรองรับการยกเลิกการลงโทษประหารชีวิต อย่างไรก็ตาม การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับความผิดอาญาที่มีบทกำหนดโทษที่สูง อาจต้องพิจารณาศึกษาความเหมาะสมด้วย ซึ่งกรณีของโทษประหารชีวิตควรมุ่งเน้นเรื่องของการเยียวยาผู้เสียหายมากกว่าการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการสร้างความเชื่อมั่นด้านกระบวนการยุติธรรมให้แก่ “ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม” ซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพควรเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาหรือเหยื่ออาชญากรรม (Victim Scheme) ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

(๒.๒) การเพิ่มบทบาทครอบครัวและชุมชนในการคุมประพฤติผู้กระทำผิดภายใต้การกำกับดูแลของผู้คุมประพฤติและคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ตลอดจนการปรับพฤติกรรมของผู้กระทำผิด เห็นว่า เป็นเรื่องการพักการลงโทษซึ่งจะเป็นบทบาทของกรมคุมประพฤติที่จะดำเนินการโดยจะต้องมีแผนการรองรับที่ดี รวมถึงสามารถคาดหมายได้ว่าอัตราการกระทำผิดซ้ำของผู้กระทำผิดจะมีทิศทางอย่างไรเมื่อมีการพักการลงโทษแล้ว นอกจากนี้ การใช้วิธีการบำบัดเกี่ยวกับกระบวนการคิดและพฤติกรรม (Cognitive Behavior Therapy: CBT) เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยจะต้องมีความพร้อมด้านบุคลากรโดยเฉพาะนักจิตวิทยา เนื่องจากผู้กระทำผิดที่เข้าสู่วิธีการบำบัดลักษณะนี้เป็นกลุ่มที่มีปัญหาทางจิตใจ มีความก้าวร้าว ต้องได้รับการดูแลเพื่อลดพฤติกรรมที่รุนแรง

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอของกระทรวงยุติธรรมมิได้ครอบคลุมเรื่องการปรับปรุงระบบและกระบวนการยุติธรรมทั้ง ๒ เรื่องข้างต้น แต่ภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยก็ได้ปรากฏดำเนินการดังกล่าวไว้อยู่บ้างแล้ว หากแต่อาจยังมีความท้าทายสำหรับการเตรียมการอย่างจริงจัง

เนื่องจากยังมีปัญหาอุปสรรคเรื่องบุคลากรโดยเฉพาะนักจิตวิทยา ซึ่งปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีจำนวนนักจิตวิทยา ๓๐ คนเท่านั้น

(๓) การพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และการเสนอให้คณะรัฐมนตรีควรลงมติ “เห็นชอบ” การสนับสนุนข้อมติเกี่ยวกับการพักการใช้โทษประหารชีวิตในการประชุมสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง โดยข้อเสนอของกระทรวงยุติธรรมไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (Universal Periodic Review: UPR) แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นการผูกพันเชิงนโยบายระหว่างประเทศที่แต่ละประเทศสามารถเลือกดำเนินการได้ ซึ่งท่าทีที่ผ่านมาเกี่ยวกับเรื่องโทษประหารชีวิตของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศเป็นไปในลักษณะของการไม่แสดงความคิดเห็น (abstain) มาโดยตลอด นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องการหยุดพักการใช้บทลงโทษประหารชีวิต (Moratorium on the use of the death penalty) ในกรอบเวลา ๑๐ ปี เป็นความเข้าใจผิดที่ยังไม่มีหลักฐานทางวิชาการเกี่ยวกับข้อกำหนดอย่างเป็นทางการ ดังนั้น หากประเทศไทยมีความพร้อมก็สามารถประกาศพักการใช้บทลงโทษประหารชีวิตได้ทันที ไม่จำเป็นต้องให้ครบระยะเวลา ๑๐ ปี อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้น จะต้องยกเลิกโทษประหารชีวิตทั้งหมดทันที

(๔) การปฏิรูปเรือนจำในกรณีที่ยกเลิกโทษประหารชีวิตให้เหลือเพียงโทษจำคุกตลอดชีวิต โดยข้อเสนอของกระทรวงยุติธรรมไม่ได้กล่าวถึงประเด็นเรื่องการปฏิรูปเรือนจำโดยตรง แต่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาพรวมของการเตรียมการเพื่อรองรับการยกเลิกโทษประหารชีวิต โดยปัจจุบันเรือนจำที่ควบคุมผู้ต้องขังโทษประหารชีวิตทั่วประเทศมีจำนวน ๑๑ แห่ง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หากกรณีที่เป็นนักโทษชายจะกำหนดให้ควบคุมตัวที่เรือนจำบางขวาง ส่วนนักโทษหญิงจะให้จำคุกที่เรือนจำหญิงนั้น ๆ แต่จะมีการจำแนกแดนขังสำหรับนักโทษประหารชีวิตไว้อย่างชัดเจน ส่วนโทษจำคุกตลอดชีวิต จะกระจายการควบคุมตัวนักโทษไปยังเรือนจำต่าง ๆ จำนวน ๑๙ แห่ง ทั้งนี้ อาจพิจารณาความเป็นไปได้ในกรณีที่จะกำหนดให้เรือนจำความมั่นคงสูงทั้ง ๕ แห่งทั่วประเทศ เป็นเรือนจำสำหรับนักโทษจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งถูกเปลี่ยนโทษจากโทษประหารชีวิต โดยกำหนดมาตรการดูแลนักโทษที่คุมขังไว้อยู่เดิมและนักโทษที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงโทษให้ชัดเจนและเป็นสัดส่วน

(๕) การมีมาตรการและเงื่อนไขทดแทนเมื่อมีการยกเลิกโทษประหารชีวิต โดยสอดคล้องกับข้อเสนอของกระทรวงยุติธรรมและมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เรื่อง การดำเนินการทางกฎหมายในระยะที่ ๒ คือการยกเลิกโทษประหารชีวิตในบางฐานความผิด โดยเฉพาะฐานความผิดที่ไม่ใช่คดีอุกฉกรรจ์ โดยเปลี่ยนเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือมีมาตรการทดแทน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ามาตรการทดแทนที่เปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้น เป็นไปเพื่อให้ผู้เสียหายเห็นว่าถึงแม้ว่าผู้กระทำผิดจะไม่ได้รับโทษประหารชีวิตแต่ผู้กระทำผิดนั้นยังได้รับโทษในความผิดที่ตนได้กระทำอยู่ จึงควรให้มีการจำกัดระยะเวลาการจำคุกไม่น้อยกว่า ๒๕ - ๓๐ ปี เสียก่อนถึงจะได้รับสิทธิอื่นใดตามกฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ดี หลักการมาตรการทดแทนที่ให้มีการจำคุกในระยะเวลาเท่าใดนั้น อาจไม่ได้มีกำหนดให้เป็นระยะเวลา ๒๕- ๓๐ ปี เสมอไป หากแต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องศึกษาข้อมูลเพื่อแสวงหาระยะเวลาที่เหมาะสมร่วมกัน ทั้งนี้ ในห้วงเวลาที่ผ่านมากกระทรวงยุติธรรมได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโอกาสในการกระทำผิดซ้ำ โดยพบว่ากรณีของผู้ต้องโทษที่ถูกจำคุกตามระยะเวลาที่ถูกพิพากษาจะมีโอกาสกระทำผิดซ้ำจะมากกว่านักโทษที่ได้รับการลดโทษซึ่งมีอัตราที่ จะกระทำผิดซ้ำลดลง แต่อย่างไรก็ดี ประเด็นนี้อาจต้องนำข้อมูลมาวิเคราะห์และประมวลผลเพื่อแสวงหาระยะเวลาในการจำคุกที่เหมาะสม และเป็นผลดีกับทั้งนักโทษและสังคมในภาพรวมด้วย พร้อมทั้งควรจะต้องมีการปรับพฤติกรรมเสียตามระยะเวลาที่ได้รับโทษด้วย

๓.๒.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายนั้นส่วนใหญ่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการทั้ง ๓ ระยะตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ แล้ว แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจกำหนดทิศทางการดำเนินการในบางระยะให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ

(๑) ปัจจุบันกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอยู่ในระหว่างการดำเนินการศึกษาเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีโทษประหารชีวิตบางฐานที่ไม่ได้มุ่งประสงค์ต่อชีวิตหรือก่ออันตรายต่อชีวิต รวมถึงการเปลี่ยนแปลงอัตราโทษความผิดบางประเภทที่มีโทษประหารชีวิตสถานเดียวเป็นโทษอัตราขั้นสูงตลอดชีวิตเพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีในระยะที่ ๑ และระยะที่ ๒ โดยจะได้พิจารณาว่าควรยกเลิกโทษประหารชีวิตในกฎหมายฉบับใด ฐานความผิดใดควรพิจารณาเพิ่มดุลพินิจของศาลในบทบัญญัติได้พร้อมกับพิจารณาจัดทำมาตรการทดแทนที่เหมาะสม และยกร่างกฎหมายที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติด้วย

(๒) การไม่กำหนดให้มีโทษประหารชีวิตในกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นใหม่อาจเป็นวิธีการที่ทำได้ง่ายกว่าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๓ ระยะ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ควรมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำกฎหมายใหม่และการกำหนดบทลงโทษที่มีความชัดเจนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ในระยะแรกส่วนราชการที่มีอำนาจจัดทำกฎหมายอาจนำแนวทางการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ที่ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตเป็นแนวทางได้

(๓) การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในระยะที่ ๓ อาจเป็นไปได้ยากและต้องใช้ระยะเวลานานเนื่องจากยังมีกระแสสังคมที่ประสงค์ให้คงไว้ซึ่งโทษประหารชีวิต ดังนั้น การดำเนินการในระยะที่ ๒ ตามมติคณะรัฐมนตรีคือการยกเลิกโทษประหารชีวิตในฐานความผิดที่ไม่ใช่คดีอุกฉกรรจ์ก็อาจดำเนินการได้รวดเร็วกว่าโดยเฉพาะการยกเลิกโทษประหารชีวิตตามประมวลกฎหมายอาญาหมวด ๑ ว่าด้วยความมั่นคงเพราะยังไม่เคยปรากฏข้อเท็จจริงแห่งคดีและไม่มีคำพิพากษานิติวิทยาศาสตร์ในเรื่องดังกล่าว ในขณะที่การดำเนินการระยะที่ ๑ อาจต้องอาศัยระยะเวลาในการศึกษาเพื่อพิจารณาปรับอัตราโทษความผิดจากโทษประหารชีวิตสถานเดียวเป็นอัตราโทษสูงสุดคือโทษประหารชีวิตเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจ

๓.๒.๓ ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

(๑) ข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดของกระแสดังกล่าวซึ่งให้คงโทษประหารชีวิตไว้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรแสวงหาจุดร่วมเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินการภายในประเทศและการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนไปยังองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจไปในทางเดียวกัน นอกจากนี้ การยกเลิกโทษประหารชีวิตโดยกำหนดมาตรการทดแทนเป็นการจำคุกตลอดชีวิตนั้น สมควรจะต้องให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิตในระยะเวลาที่นานที่สุดเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในให้สังคมว่าหากยกเลิกโทษประหารชีวิตแล้ว บุคคลที่กระทำความผิดผู้นั้นย่อมได้รับโทษที่หนักและสาสมกับความผิดโดยที่กระบวนการยุติธรรมก็ได้ลงโทษผู้นั้นแล้วด้วย

(๒) หลักการเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนตามร่างพระราชบัญญัติระยะเวลาการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการยกร่างของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมอาจเป็นกลไกหนึ่งที่กำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถติดตาม

/และทราบการ...

และทราบการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมได้

๔. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ ประมวลกฎหมายอาญา

๔.๒ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ รับทราบสรุปผลการพิจารณาดำเนินการตามรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยในส่วนของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กระทรวงยุติธรรมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำกรวิจัยดำเนินการสัมมนาทางวิชาการเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโทษประหารชีวิต ศึกษาความพร้อมของประเทศไทยต่อการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International on Civil and Political Rights: ICCPR) ฉบับที่ ๒ ซึ่งมุ่งยกเลิกโทษประหารชีวิต และในส่วนของข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายฯ ได้มีการเสนอเป้าหมายการดำเนินการเปลี่ยนแปลงโทษประหารชีวิตเป็นสามระยะเป็น ๓ ระยะ ประกอบด้วย ระยะที่ ๑ ปรับอัตราโทษการพิจารณาประเภทจากโทษประหารชีวิตสถานเดียว เป็นโทษอัตราขั้นสูงสุดประหารชีวิต ระยะที่ ๒ ยกเลิกโทษประหารชีวิตในบางฐานความผิด และระยะที่ ๓ ยกเลิกโทษประหารชีวิตในฐานความผิดที่เหลือทั้งหมดตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบต่อไป

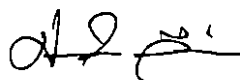
๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

รับทราบรายงานผลการพิจารณาข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชน และมีข้อสั่งการให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงรายงานความคืบหน้าผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะต่อไป (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลอากาศเอก



(ประจัน จันทอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานกิจการยุติธรรม

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๓/๐๕ (ปณยา)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๙๓๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ t_panaya@oja.go.th