

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 6189 กท
วันที่ 3 พ.ค. 2562

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
10340
วันที่ 3 พ.ค. 62 เวลา 14.22



ที่ สม ๐๐๐๖/ ๓๙

พ.ต.รับที่ ๑9
วันที่ ๕ พ.ค. 62
เวลา 16.31 น.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๑. พฤษภาคม ๒๕๖๒

ส.ค.ค.

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน
กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๘๗ - ๑๘๖/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๒ จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอเสนอข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) กรณีเจ้าหน้าที่ทหารซ้อมทรมานบุคคลผู้ต้องสงสัยในระหว่างถูกควบคุมตัว เพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ร้องซึ่งเป็นภรรยา ญาติ พี่น้อง ตลอดจนทนายความของผู้ถูกควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ในระหว่างเดือนธันวาคม ๒๕๕๙ - พฤษภาคม ๒๕๖๑ จำนวน ๑๐๐ คำร้อง โดยกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่ทหารตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในสังกัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า (ผู้ถูกร้อง) ได้เข้าจับกุมหรือควบคุมตัวบุคคลจากที่พักอาศัย และนำตัวไปสอบถามข้อมูลที่สำคัญยิ่งยุทธบริหาร อำเภอนองจิก จังหวัดปัตตานี ในระหว่างการถูกควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้าได้ล่วงละเมิดต่อร่างกายของผู้ถูกควบคุมตัวด้วยการทำร้ายร่างกาย ใช้ถุงพลาสติกคลุมศีรษะเพื่อให้อาการหายใจ และขังไว้ในห้องที่มีอุณหภูมิต่ำเพื่อทรมานจากอากาศที่หนาวเย็น นอกจากนี้ เมื่อผู้ร้องและบุคคลในครอบครัวเดินทางไปเยี่ยมผู้ถูกควบคุมตัวในช่วง ๓ วันแรกของการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่กลับไม่อนุญาต ส่วนบางรายที่ได้รับอนุญาตก็ทำได้เพียงการทักทายและรับของเยี่ยมเท่านั้น ไม่มีโอกาสพูดคุยหรือสอบถามถึงสภาพความเป็นอยู่ในระหว่างถูกควบคุมตัว ผู้ร้องเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดไว้ ส่งผลให้ผู้ร้องและญาติเกิดความกังวลต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้ถูกควบคุมตัว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ตามที่รับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ และสิทธิที่จะไม่ถูกทรมานเป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute rights) อันไม่อาจถูกเพิกถอนได้ (non - derogable rights) ดังที่ได้ประกาศไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) ข้อ ๕ อีกทั้งประเทศไทย

/ได้เข้า...

ได้เข้าเป็นภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติ หรือ การลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : CAT) ย่อมเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งว่า ประเทศไทยยอมรับที่จะผูกพันตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล และยอมรับอย่างแน่นหนักในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดและสิทธิที่เท่าเทียมกันและไม่อาจเพิกถอนได้ของมนุษย์ว่าเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติธรรม โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้การรับรองต่อพลเมืองของตนและบุคคลอื่นที่เข้ามาอยู่ภายใต้อธิปไตยว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงแห่งตน และมีสิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมหรือคุมขังโดยพลการ ไม่ถูกทรมานหรือถูกปฏิบัติหรือลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑)

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเห็นสมควรเสนอข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางดังกล่าวเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ทหารซ้อมทรมานบุคคลผู้ต้องสงสัยในระหว่างถูกควบคุมตัว ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร่งด่วน

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างในคำร้องแล้วปรากฏว่า ยังไม่พบประจักษ์พยานหรือพยานหลักฐานอย่างอื่นที่จะยืนยันได้อย่างแน่ชัดว่ามีการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการทรมานและปฏิบัติที่โหดร้ายหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีต่อผู้ถูกควบคุมตัวในสถานที่ควบคุมตัวของผู้ถูกร้อง เนื่องจากการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบมักเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ที่กล่าวอ้างตามคำร้องผ่านมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๒ สัปดาห์ และบางกรณีระยะเวลาล่วงเลยไปมากกว่า ๒ - ๓ เดือน ประกอบกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้แสวงหาข้อเท็จจริงไม่สามารถเข้าพบผู้ถูกควบคุมตัวเพื่อซักถามข้อมูลได้ทันทีในระหว่างการควบคุมตัว จึงเป็นการยากที่จะได้พยานหลักฐานมาใช้ในการประกอบการตรวจสอบ และเป็นผลอย่างมีนัยสำคัญที่ทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับร่องรอยของการทำร้ายร่างกายหรือทรมานขาดพยานหลักฐานที่แน่นหนาพอที่จะวินิจฉัยได้ แต่ในทางกลับกัน หากไม่สามารถยืนยันได้ว่าการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวเป็นไปอย่างเหมาะสม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ก็ย่อมเป็นผลให้

ญาติพี่น้องของผู้ถูกควบคุมตัวเกิดความกังวล และย่อมมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนทั่วไปต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนถึงภาพลักษณ์และความเข้าใจของสังคมและนานาชาติ อีกทั้งการใช้ความรุนแรงสร้างสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และคณะรัฐมนตรียังคงประกาศให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดหรือมีส่วนรู้เห็นเกี่ยวข้อง ออกคำสั่งเรียกบุคคลมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีอำนาจสั่งตรวจค้นอาคารสิ่งปลูกสร้างได้ โดยมอบหมายให้ผู้ถูกร้อง (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินมาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงได้ดำเนินการมาตรการตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ทำหน้าที่ร่วมกันในการติดตาม ตรวจค้นสถานที่ และนำตัวผู้ต้องสงสัยไปควบคุมในสถานที่ตั้งของหน่วยทหาร เป็นการเฉพาะในระยะเวลาไม่เกิน ๗ วัน เพื่อทำการซักถาม แสวงหาข่าวหรือข้อมูลหรือพยานหลักฐานที่จะนำไปสู่การหาตัวผู้กระทำให้เกิดความไม่สงบ และใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ควบคุมตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยนั้นต่อเนื่องได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน เป็นมาตรการหลัก ก่อนนำตัวผู้ต้องสงสัยไปกล่าวหาและดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป แต่การใช้อำนาจนำบุคคลไปควบคุมตัวไว้เป็นเวลา ๗ วัน โดยไม่ต้องมีหมายของศาลและไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในฐานะผู้ต้องหานั้น เป็นการคุมขังบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ผ่านการพิจารณาคดีหรือการกล่าวหา (administrative detention) อันส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอาจถูกระงับหรือลดทอนลงชั่วคราว แม้จะสามารถกระทำได้ในบางกรณี แต่หากกระทำโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบธรรมและดำเนินการควบคุมตัวบุคคลเป็นระยะเวลานานเกินความจำเป็นก็จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้

นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการนำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะเดียวกันกับคำร้องทั้ง ๑๐๐ คำร้องนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีตามรายงานผลการตรวจสอบที่ ๒๗๕ - ๓๐๘/๒๕๕๓ เพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาทบทวนการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งควรดำเนินการร่างกฎหมายภายในประเทศเพื่ออนุวัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) การกำหนดให้การซ้อมทรมานเป็นความผิดอาญาร้ายแรง และการชดใช้ความเสียหาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับและนำข้อเสนอแนะเหล่านั้นไปพิจารณาโดยมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการแล้ว แต่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ รวมไปถึงกรณีการเปิดโอกาสให้ญาติได้พบกับผู้ถูกควบคุมตัวในโอกาสแรกของการควบคุมตัว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยมีข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายไปยังผู้ถูกร้องตามรายงานผลการตรวจสอบที่ ๒๙๑ - ๒๙๕/๒๕๕๗ โดยเสนอแนะว่าการเข้าเยี่ยมในแต่ละกรณีควรมีลักษณะที่ทำให้เกิดความสบายใจแก่ญาติ โดยควรยืดหยุ่นเวลาการเข้าเยี่ยมตามสมควรสำหรับญาติที่อยู่ห่างไกล และระยะเวลาเข้าเยี่ยมที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำไว้ ควรพิจารณาให้เพียงพอในแต่ละครั้ง ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับข้อเสนอดังกล่าวไปปฏิบัติแล้ว แต่ยังคงเกิดกรณีการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีเช่นนี้เรื่อยมา

ดังนั้น แม้ในชั้นนี้ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะทำให้รับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกควบคุมตัว แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) สำหรับกรณีการควบคุมตัวบุคคลตามกฎหมายพิเศษว่าด้วยความมั่นคง ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีข้อเสนอแนะว่า คณะรัฐมนตรีควรสร้างกลไกภายในประเทศเพื่อประกันสิทธิของบุคคลตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการควรเร่งรัดการจัดทำร่างกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี เสนอต่อรัฐสภาพิจารณา

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๘๗ - ๑๘๖/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๒ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวิส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักมาตรฐานและติดตามการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๖๔
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๒