



ด่วนที่สุด

ที่ ยธ ๐๔๐๑/๒๐๖๐

กระทรวงยุติธรรม

ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำ
บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และการพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๒๘๔๑๑ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๗

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แบบรายงานสรุปผลการพิจารณาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
และการพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT
๒. รายงานการประชุมเพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
และการพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT

ด้วยกระทรวงยุติธรรมขอเสนอเรื่องผลการพิจารณาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำบุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และการ
พิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT มาเพื่อคณะกรรมการพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะนำเสนอ
คณะกรรมการได้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๘
มาตรา ๔ (๑๓)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะกรรมการ

มติคณะกรรมการ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๗ มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม
เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน
และการกระทำบุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และการพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ
กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าว
และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการดังกล่าวในภาพรวมแล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ
เพื่อนำเสนอคณะกรรมการต่อไป

๒. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ไม่มี

๓. สาระสำคัญ...

๓. สาระสำคัญและข้อเท็จจริง

๓.๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ติดตามการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มากว่า ๑ ปี พบว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหายประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหายว่าด้วยการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุม การแจ้งการควบคุมตัว และการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว พ.ศ. ๒๕๖๖ เพียง ๑ ฉบับเท่านั้น และมีความห่วงกังวลในความล่าช้าของการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหายว่าด้วยการช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟูผู้เสียหาย พ.ศ. โดยกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ กสม. ยังได้เข้าตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวจำนวน ๑๖ แห่ง และพบปัญหา ดังนี้ สภาพความแออัดและความไม่เหมาะสมของสถานที่ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การกักตัวโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา การกักตัวเด็ก ข้อจำกัดด้านบุคลากรและด้านงบประมาณ รวมถึงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดี และผู้ถูกควบคุมตัวในพื้นที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

๓.๒ กสม. มีความเห็นต่อกรณีตามข้อ ๓.๑ แบ่งออกเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

๓.๒.๑ การกระทำความผิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกสถานที่และทุกเวลา โดยเป็นสาเหตุสำคัญของการบาดเจ็บร้ายแรงและเสียชีวิต ในสถานที่ควบคุมตัว ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และความน่าเชื่อถือต่อกระบวนการยุติธรรมของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องลดความเสี่ยงและสร้างสภาพแวดล้อมที่จะทำให้การทรมานเกิดขึ้นได้ยาก

๓.๒.๒ การเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT และการจัดตั้งกลไกป้องกันการทรมานระดับชาติ (National Preventive Mechanism: NPM) เพื่อให้เข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นอิสระ อย่างสม่ำเสมอ และโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทรมาน รวมทั้งเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่รับทราบข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของ กสม.

๓.๒.๓ การเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT จะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและความสำคัญที่ไทยให้การเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับและคำนึงโดยสมัครใจตามกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) รอบที่ ๓ เมื่อปี ๒๕๖๔ และข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานขององค์การสหประชาชาติในการพิจารณารายงานฉบับแรกของประเทศไทย ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี เมื่อปี ๒๕๕๗ โดยประเทศไทยจะต้องนำเสนอรายงานผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๗ และรายงานของประเทศไทยตามกระบวนการ UPR รอบที่ ๔ ในปี ๒๕๖๙ นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีด้านสิทธิมนุษยชนของไทยในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยได้ลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือรอบด้านระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก Thailand - EU Comprehensive Partnership and Cooperation Agreement: Thai - EU PCA) เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๕ และรัฐสภา

ได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๗ ซึ่งจะทำให้ Thai - EU PCA มีผลบังคับใช้ใน ๓๐ วัน ภายหลังสหภาพยุโรปได้รับหนังสือแจ้งจากไทย โดยเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญ ดังความตาม Thai - EU PCA ข้อ ๓๐ ดังนั้น ไทยจึงควรเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ และเร่งเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT

๓.๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๓.๓.๑ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ เร่งผลักดันการจัดทำอนุบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวให้ครบถ้วน รวมทั้งมีกลไกในการพัฒนาระบบ มาตรการ และกรอบแนวทางการเยียวยาตามร่างระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย ว่าด้วยการช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟูผู้เสียหาย พ.ศ. ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

๓.๓.๒ ให้กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงการต่างประเทศเร่งดำเนินการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT และเตรียมความพร้อมโดยการสร้างความตระหนักรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๓.๓ เมื่อไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT แล้ว กสม. พร้อมทำหน้าที่เป็น NPM ดังที่กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความเห็นไว้ในรายงานข้อเสนอแนะด้านนโยบายและการปรับปรุงกฎหมาย รายงานผลการพิจารณา ที่ ๘๐๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ กสม. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการของกสม. ว่าด้วยการป้องกันการทรมาน พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๙ และดำเนินโครงการวิจัยแนวทางการจัดตั้ง NPM และพัฒนามาตรฐานการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวตามพิธีสารเลือกรับ OPCAT ภายใต้ชุดโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องมือ มาตรฐาน และระบบในการป้องกัน คุ้มครอง และเยียวยาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ รวมถึงได้จัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อดำเนินการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวให้สอดคล้องกับมาตรฐานตามพิธีสารเลือกรับ OPCAT

๔. ประโยชน์และผลกระทบ

ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว และการยืนยันตามทำที่เดิมกรณีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีทั้งสองข้อเป็นการปฏิบัติตามมติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวร่วมกันหลายครั้งแล้ว อย่างไรก็ตาม ในอนาคตหากหน่วยงานต่าง ๆ มีความพร้อมต่อการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะฯ ย่อมสามารถทบทวนทำที่ดังกล่าวได้ต่อไป

๕. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา หรือการสูญเสียรายได้

ไม่มี

๖. ความเห็นของหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้จัดการประชุมเพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และการพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๘ ระหว่างเวลา ๐๙.๓๐ - ๑๒.๓๐ น. ผ่านระบบ Cisco Webex Meeting โดยประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมสรรพสามิต กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมคุมประพฤติ โดยมีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีมติร่วมกันดังนี้

๖.๑ กรณีข้อเสนอแนะตามข้อ ๓.๓.๑ เกี่ยวกับการเร่งผลักดันการจัดทำอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ : ที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ และกระทรวงการคลัง เร่งผลักดันร่างระเบียบฯ ที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้รับทราบผลการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ซึ่งได้จัดทำระเบียบฯ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ จำนวน ๓ ฉบับ ดังนี้

ฉบับที่ ๑ คือ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหายว่าด้วยการบันทึกภาพและเสียงในขณะจับและควบคุม การแจ้งการควบคุมตัว และการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๖ เรียบร้อยแล้ว

ฉบับที่ ๒ คือ ร่างระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหายว่าด้วยการช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟูผู้เสียหาย พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ให้ความเห็นชอบตั้งแต่วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๗ และได้ส่งร่างระเบียบฯ ไปยังกระทรวงการคลังเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ ทั้งนี้ ปัจจุบันร่างระเบียบฯ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

ฉบับที่ ๓ คือ ร่างระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่และค่าใช้จ่ายอื่น พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ให้ความเห็นชอบตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๗ และได้ส่งร่างระเบียบฯ ไปยังกระทรวงการคลังเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๗ ทั้งนี้ ปัจจุบันร่างระเบียบฯ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

๖.๒ กรณีข้อเสนอแนะตามข้อ ๓.๓.๒ เกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT : ที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่มีมติยืนยันท่าทีเดิมตามมติของคณะอนุกรรมการประสานการดำเนินงานตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๕ ประกอบกับมติที่ประชุมเพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะกรณีการบังคับสูญหายบุคคลที่พำนักอาศัยในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อขอลี้ภัยทางการเมือง เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๗ กล่าวคือ ยังไม่เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT และมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ให้ความรู้หน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อเตรียมความพร้อมต่อการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT ต่อไป

๖.๓ กรณีข้อเสนอแนะตามข้อ ๓.๓.๓ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เป็น NPM ของ กสม. : ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่เป็น NPM เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT แล้ว ดังที่กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความเห็นไว้ในรายงานข้อเสนอแนะด้านนโยบายและการปรับปรุงกฎหมาย รายงานผลการพิจารณา ที่ ๘๐๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

๗. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
ไม่มี

๘. ข้อเสนอ...

๘. ข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐ/คณะกรรมการเจ้าของเรื่อง

กระทรวงยุติธรรม เห็นสมควรเสนอ เรื่อง ผลการพิจารณาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และการพิจารณา เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ OPCAT ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พันตำรวจเอก



(ทวิ สอดส่อง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

โทร. ๐๙ ๒๒๖๕ ๙๓๑๔ (ธัญสุดา)

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ Thansuda.n@rlpd.go.th