(สำเนา)
เลขรับ ๑๒๒๘๒/๒๕๖๔ วันที่ ๑๘ ส.ค. ๒๕๖๔
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ที่ นร ๐๕๐๓/๒๖๒๒๑ สำนักนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๔

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติฯ และเอกสารประกอบในเรื่องนี้

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน ดังที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ และเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)
นายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๕๓
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : saraban@soc.go.th

สำเนาถูกต้อง

(นายสมิทธิชัย จันทร์เพ็ญ)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานระเบียบวาระ
สำนักการประชุม

จิราภา พิมพ์
ทาน
ตรวจ

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

เหตุผล

โดยที่การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจกระทำได้ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ๆ ดังนั้น เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย สมควรกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกัน ปราบปราม และเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะดังกล่าว ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ได้รับความเสียหาย” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจ จากการทรมานหรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า บุคคลซึ่งใช้อำนาจรัฐหรือได้รับมอบอำนาจหรือได้รับการแต่งตั้ง อนุญาต สนับสนุน หรือยอมรับโดยตรงหรือโดยปริยาย จากผู้มีอำนาจรัฐให้ดำเนินการตามกฎหมาย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๕ ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม

(๒) ลงโทษผู้ถูกกระทำเพราะเหตุอันเกิดจากการกระทำหรือสงสัยว่ากระทำของผู้นั้นหรือบุคคลที่สาม

(๓) ข่มขู่หรือขู่เข็ญผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม

(๔) เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำทรมาน

มาตรา ๖ ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจับ ขัง ลักพา หรือกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิเสธว่ามิได้กระทำการดังกล่าวหรือปกปิดชะตากรรมหรือสถานที่ปรากฏตัวของบุคคลนั้นซึ่งส่งผลให้บุคคลนั้นตกอยู่ภายนอกการคุ้มครองของกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย

มาตรา ๗ ผู้ใดกระทำความผิดฐานกระทำทรมานตามมาตรา ๕ หรือความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๖ นอกราชอาณาจักร ต้องรับโทษในราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้นำความในมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๘ การกระทำความผิดฐานกระทำทรมานตามมาตรา ๕ และการกระทำความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๖ มิให้ถือว่าเป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความผิดทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

มาตรา ๙ ในคดีความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๖ ให้ดำเนินการสืบสวนจนกว่าจะพบบุคคลซึ่งถูกกระทำให้สูญหายหรือปรากฏหลักฐานอันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย

มาตรา ๑๐ ในคดีความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๖ ให้สามี ภริยา ผู้บุพการี และผู้สืบสันดานของผู้ถูกกระทำให้สูญหายตามพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

มาตรา ๑๑ พฤติการณ์พิเศษใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาวะสงครามหรือภัยคุกคามที่จะเกิดสงคราม ความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในประเทศ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอื่นใดไม่อาจนำมาอ้างเพื่อให้การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขับไล่ ส่งกลับหรือส่งบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีกรัฐหนึ่ง หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะไปตกอยู่ในอันตรายที่จะถูกกระทำทรมานหรือจากการกระทำให้สูญหาย

หมวด ๒
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม อัยการสูงสุด และนายกสภาทนายความเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านสิทธิมนุษยชนจำนวนสี่คน ด้านการแพทย์จำนวนหนึ่งคน และด้านจิตวิทยาจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่งตั้งข้าราชการของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๑๔ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๓) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง

(๕) ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งให้พักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

(๖) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะกระทำผิดวินัย

(๗) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก รวมทั้งคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกแต่ให้รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๘) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา ๑๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายในหกสิบวัน เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือมาตรการอื่นที่จำเป็นตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) กำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทรมาน การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และการกระทำให้บุคคลสูญหาย

(๓) กำหนดนโยบายและมาตรการฟื้นฟูและเยียวยาด้านร่างกายและจิตใจแก่ผู้ได้รับความเสียหาย

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายด้านการเงินและจิตใจ รวมถึงการฟื้นฟูระยะยาวทางการแพทย์ให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

(๕) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการปกปิดการควบคุมตัวบุคคล

(๖) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๗) วางระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

(๘) วางระเบียบอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๐ ให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการสืบหา ติดตาม และช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหาย

(๒) สนับสนุนให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทรมาน การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และการกระทำให้บุคคลสูญหาย

(๓) ศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทรมาน การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และการกระทำให้บุคคลสูญหาย รวมทั้งให้ความรู้และฝึกอบรมแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๔) รวบรวมข้อมูล สถิติคดี และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมอบหมาย

หมวด ๓
การป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

มาตรา ๒๑ ในการควบคุมผู้ถูกจำกัดเสรีภาพตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ในการควบคุมผู้ถูกจำกัดเสรีภาพต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ

(๒) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกจำกัดเสรีภาพ และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการจำกัดเสรีภาพ ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าว จะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายที่จำกัดเสรีภาพนั้น

(๓) คำสั่งที่ให้มีการจำกัดเสรีภาพและเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น

(๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้จำกัดเสรีภาพ

(๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ และผู้มารับตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ

(๖) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายของผู้ถูกจำกัดเสรีภาพก่อนถูกจำกัดเสรีภาพและก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกจำกัดเสรีภาพถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุม จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ

มาตรา ๒๒ ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ เช่น ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการจำกัดเสรีภาพบุคคลให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๒๑

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่ามีการทรมานหรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๒๑ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการจำกัดเสรีภาพบุคคลหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๒๑ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา

มาตรา ๒๔ เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดถูกกระทำทรมานหรือถูกกระทำให้สูญหาย บุคคลดังต่อไปนี้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลท้องที่ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาเพื่อให้มีคำสั่งระงับการกระทำเช่นนั้นทันที

(๑) ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๒๒

(๒) พนักงานอัยการ

(๓) พนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

(๔) คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

(๕) บุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ได้รับความเสียหาย

เมื่อได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลไต่สวนโดยพลัน โดยให้ศาลมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุอื่นใดประกอบการไต่สวน หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำตัวผู้ได้รับความเสียหายมาศาลด้วยก็ได้

มาตรา ๒๕ เพื่อประโยชน์ในการระงับการทรมานและเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น ศาลตามมาตรา ๒๔ อาจมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ระงับการทรมาน

(๒) ให้เปลี่ยนสถานที่ควบคุมหรือคุมขัง

(๓) ให้ผู้ถูกกระทำทรมานได้พบญาติ ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งไว้วางใจเป็นการส่วนตัว

(๔) ให้มีการรักษาพยาบาล รวมทั้งการฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ

(๕) ให้เปิดเผยเอกสารบันทึกหรือข้อมูลอื่นใด

(๖) กำหนดมาตรการอื่นใดที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการระงับการทรมานหรือเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย

คำสั่งศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

หมวด ๔
การดำเนินคดี

มาตรา ๒๖ ให้คดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้ โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งหน้าที่และอำนาจประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการ และในกรณีที่อัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เมื่อพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ หรือมาตรา ๑๔๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุด

ให้นำความในหมวด ๓ การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษมาใช้บังคับแก่การสืบสวนสอบสวนตามวรรคสองและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๗ ให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๕
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๒๘ ผู้กระทำความผิดฐานกระทำทรมานตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำรับอันตรายสาหัส ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงห้าแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงสามสิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สามแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

มาตรา ๒๙ ผู้กระทำความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายตามมาตรา ๖ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำรับอันตรายสาหัส ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงห้าแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงสามสิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สามแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

มาตรา ๓๐ ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๘ เป็นการกระทำแก่บุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี หญิงมีครรภ์ ผู้พิการทางร่างกายหรือจิตใจ หรือผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้เพราะอายุหรือความป่วยเจ็บ ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้นกึ่งหนึ่ง

ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๙ เป็นการกระทำแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้นกึ่งหนึ่ง

มาตรา ๓๑ ผู้ใดสมคบเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าได้มีการกระทำความผิดเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้น คงรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

มาตรา ๓๒ ผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น

มาตรา ๓๓ ถ้าผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคสอง มาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๓๒ ช่วยให้มีการค้นพบผู้ถูกกระทำให้สูญหายก่อนศาลชั้นต้นพิพากษา โดยผู้นั้นมิได้รับอันตรายสาหัสหรือตกอยู่ในภาวะอันใกล้จะเป็นอันตรายต่อชีวิต หรือให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดี ให้ลงโทษผู้กระทำความผิดน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

มาตรา ๓๔ ผู้บังคับบัญชาผู้ใดทราบว่าผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนจะกระทำหรือได้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ และไม่ดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อป้องกันหรือระงับการกระทำความผิด หรือไม่ดำเนินการหรือส่งเรื่องให้ดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมาย ต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่งจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจควบคุมการกระทำซึ่งเกี่ยวข้องกับความผิดฐานกระทำทรมานหรือความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุป
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจกระทำได้ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ๆ ดังนั้น เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย สมควรกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๒.๑ วันใช้บังคับ กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

๒.๒ บทนิยาม กำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้ได้รับความเสียหาย” “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ “คณะกรรมการ” เพื่อกำหนดขอบเขตและความหมายของถ้อยคำดังกล่าวให้มีความชัดเจน (ร่างมาตรา ๓)

๒.๓ มาตรารักษาการ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔)

๒.๔ หมวด ๑ บททั่วไป กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๔.๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ได้แก่ (๑) ให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม (๒) ลงโทษผู้ถูกกระทำเพราะเหตุอันเกิดจากการกระทำหรือสงสัยว่ากระทำของผู้นั้นหรือบุคคลที่สาม (๓) ข่มขู่หรือขู่เข็ญผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม หรือ (๔) เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำความผิดฐานกระทำทรมาน (ร่างมาตรา ๕)

๒.๔.๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐจับ ขัง ลักพา หรือกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิเสธว่ามิได้กระทำการดังกล่าว หรือปกปิดชะตากรรมหรือสถานที่ปรากฏตัวของบุคคลนั้นซึ่งส่งผลให้บุคคลนั้นตกอยู่ภายนอกการคุ้มครองของกฎหมาย เป็นการกระทำความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย (ร่างมาตรา ๖)

๒.๔.๓ การกระทำความผิดฐานกระทำทรมานและความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายที่กระทำนอกราชอาณาจักร ต้องรับโทษในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๗) และมิให้ถือว่าเป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความผิดทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (ร่างมาตรา ๘)

๒.๔.๔ ในคดีความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย ให้ดำเนินการสืบสวนจนกว่าจะพบบุคคลซึ่งถูกกระทำให้สูญหายหรือปรากฏหลักฐานอันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย (ร่างมาตรา ๙) และให้สามี ภริยา ผู้บุพการี และผู้สืบสันดานของผู้ถูกกระทำให้สูญหายตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย (ร่างมาตรา ๑๐)

๒.๔.๕ พฤติการณ์พิเศษใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาวะสงครามหรือภัยคุกคามที่จะเกิดสงคราม ความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในประเทศ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอื่นใดไม่อาจนำมาอ้างเพื่อให้การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๑) และห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขับไล่ ส่งกลับ หรือส่งบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีกรัฐหนึ่ง หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะไปตกอยู่ในอันตรายที่จะถูกกระทำทรมานหรือจากการกระทำให้สูญหาย (ร่างมาตรา ๑๒)

๒.๕ หมวด ๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ และการประชุมคณะกรรมการ และกำหนดให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๑๓ ถึงร่างมาตรา ๒๐)

๒.๖ หมวด ๓ การป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

๒.๖.๑ การบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ในการควบคุมผู้ถูกจำกัดเสรีภาพต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ได้แก่ (๑) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ (๒) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกจำกัดเสรีภาพ และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการจำกัดเสรีภาพ ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าว จะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายที่จำกัดเสรีภาพนั้น (๓) คำสั่งที่ให้มีการจำกัดเสรีภาพและเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น (๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้จำกัดเสรีภาพ (๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ และผู้มารับตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ และ (๖) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายของผู้ถูกจำกัดเสรีภาพก่อนถูกจำกัดเสรีภาพและก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกจำกัดเสรีภาพถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุม จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ (ร่างมาตรา ๒๑)

๒.๖.๒ การขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ โดยกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ เช่น ญาติ ผู้แทน หรือทนายความ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการจำกัดเสรีภาพบุคคลให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ

ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่ามีการทรมานหรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๒) นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการจำกัดเสรีภาพบุคคลหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา (ร่างมาตรา ๒๓)

๒.๖.๓ บุคคลซึ่งมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลท้องที่ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาเพื่อให้มีคำสั่งระงับการทรมานหรือการกระทำให้สูญหายทันที ได้แก่ (๑) ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมาย (๒) พนักงานอัยการ (๓) พนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (๔) คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ และ (๕) บุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ไต่สวนโดยพลันและมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุอื่นใดประกอบการไต่สวน หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำตัวผู้ได้รับความเสียหายมาศาลด้วยก็ได้ (ร่างมาตรา ๒๔)

เพื่อประโยชน์ในการระงับการทรมานและเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น ศาลอาจมีคำสั่ง (๑) ให้ระงับการทรมาน (๒) ให้เปลี่ยนสถานที่ควบคุมหรือคุมขัง (๓) ให้ผู้ถูกกระทำทรมานได้พบญาติ ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งไว้วางใจเป็นการส่วนตัว (๔) ให้มีการรักษาพยาบาล รวมทั้งการฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ (๕) ให้เปิดเผยเอกสารบันทึกหรือข้อมูลอื่นใด หรือ (๖) กำหนดมาตรการอื่นใดที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการระงับการทรมานหรือเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ คำสั่งศาลให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๕)

๒.๗ หมวด ๔ การดำเนินคดี

๒.๗.๑ คดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวน ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้ โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งหน้าที่และอำนาจประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการ และในกรณีที่อัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เมื่อพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ หรือมาตรา ๑๔๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุด ทั้งนี้ ให้นำความในหมวด ๓ การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษมาใช้บังคับแก่การสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการด้วยโดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๒๖)

๒.๗.๒ กำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๒๗)

๒.๘ หมวด ๕ บทกำหนดโทษ

๒.๘.๑ บทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานกระทำทรมาน และในกรณีที่การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำรับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักขึ้น (ร่างมาตรา ๒๘)

๒.๘.๒ บทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย และในกรณีที่การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำรับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักขึ้น (ร่างมาตรา ๒๙)

๒.๘.๓ ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ อีกกึ่งหนึ่ง ถ้าการกระทำความผิดตามมาตราดังกล่าวเป็นการกระทำแก่บุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี หญิงมีครรภ์ ผู้พิการทางร่างกายหรือจิตใจ หรือผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้เพราะอายุหรือความป่วยเจ็บ (ร่างมาตรา ๓๐)

๒.๘.๔ บทกำหนดโทษผู้สมคบเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ รวมถึงเหตุลดโทษกรณีเข้าขัดขวางทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล (ร่างมาตรา ๓๑)

๒.๘.๕ บทกำหนดโทษผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ (ร่างมาตรา ๓๒)

๒.๘.๖ เหตุลดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคสอง มาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๓๒ ที่ช่วยให้มีการค้นพบผู้ถูกกระทำให้สูญหายก่อนศาลชั้นต้นพิพากษา หรือให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดี (ร่างมาตรา ๓๓)

๒.๘.๗ บทกำหนดโทษผู้บังคับบัญชากรณีที่ทราบว่าผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนจะกระทำหรือได้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๐ และไม่ดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อป้องกันหรือระงับการกระทำความผิด หรือไม่ดำเนินการหรือส่งเรื่องให้ดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๓๔)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... กำหนดให้การกระทำความผิดฐานกระทำทรมานและความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายมีโทษอาญา และกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย เช่น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งควบคุมตัวบุคคลมีหน้าที่บันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ และให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกจำกัดเสรีภาพโดยการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการในการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิด รวมทั้งกำหนดมาตรการในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เช่น การให้สิทธิผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งระงับการกระทำความผิดและเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น การกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายกำหนดมาตรการฟื้นฟูและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย ทั้งทางการเงิน ทางจิตใจ และทางการแพทย์ และให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีหน้าที่ในการประสานงานเพื่อสืบหา ติดตาม และช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหาย รวมถึงการกำหนดให้สามี ภริยา บุพการี และผู้สืบสันดานของผู้ถูกกระทำให้สูญหาย เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ

สืบสวนจนกว่าจะพบบุคคลดังกล่าวหรือปรากฏหลักฐานน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตายแล้ว จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะช่วยพัฒนากระบวนการยุติธรรมและเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าจะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามมาตรฐานและตามหลักสากล รวมทั้งจะไม่ถูกกระทำทรมานและกระทำให้สูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรม

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....

☑ **กฎหมายใหม่** ☐ **แก้ไข/ปรับปรุง** ☐ **ยกเลิก**

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☑ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง

- ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม หัวข้อที่ ๔.๔.๑ สร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยปรับแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความทันสมัย ลดความขัดแย้งของกฎหมาย และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและสนับสนุนการลดความเหลื่อมล้ำ

- ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ หัวข้อที่ ๖.๖ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรมและสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

☑ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่อง

<u>แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย</u>

- ประเด็นปฏิรูปที่ ๑ : มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- ประเด็นปฏิรูปที่ ๖ : มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญและจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน
- ประเด็นปฏิรูปที่ ๑๐ : มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<u>แผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม</u>

- ประเด็นปฏิรูปที่ ๒ การพัฒนากลไกช่วยเหลือและเพิ่มศักยภาพเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ส่วนที่ ๑
เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

---

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

- ปัญหาและผลกระทบของปัญหา

- กฎหมายปัจจุบันมิได้กำหนดคำนิยาม ฐานความผิดกระทำทรมานและฐานความผิดกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบทลงโทษเป็นการเฉพาะ จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ส่งผลให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างเหมาะสมกับความร้ายแรงของอาชญากรรม รวมทั้งผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม

- ปัจจุบันยังไม่มีกลไกระดับนโยบายทำหน้าที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีอยู่เดิมในการขับเคลื่อนกระบวนงานป้องกัน ปราบปราม และเยียวยา ทำให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยไม่มีการประสานงานระหว่างกัน และขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทำให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่อง

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเป็นภารกิจหลัก แต่มาตรการป้องกันจะดำเนินการในลักษณะของมาตรการเสริมเท่านั้น ทำให้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งมุ่งเน้นมาตรการป้องกัน

- ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะรัฐภาคีในการอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ยังปรากฏการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายทั้งที่เป็นข่าวและร้องเรียนไปยังสหประชาชาติ ทำให้ประเทศไทยถูกซักถามในเวทีการประชุมระหว่างประเทศมาโดยตลอด ส่งผลให้ประเทศไทยเสียภาพลักษณ์ ความน่าเชื่อถือ และถูกนานาประเทศใช้สถานการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุผลในการกีดกันทางการค้าอย่างต่อเนื่อง

- สาเหตุของปัญหาคืออะไร

ไม่มีกฎหมายในการป้องกัน ปราบปราม และเยียวยาจากการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายที่มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดคำนิยามและฐานความผิดกระทำทรมานและฐานความผิดกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งบทกำหนดโทษขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด การจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายเพื่อให้มีกลไกในการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การกำหนดมาตรการป้องกันเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ลดน้อยลงและหมดไปอย่างยั่งยืน และกำหนดให้การดำเนินคดีฐานความผิดกระทำทรมาน และฐานกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นคดีพิเศษ รวมทั้งกำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเพื่ออำนวยการให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับความเป็นธรรม

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครอง เคารพ และเติมเต็ม สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตน ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในการป้องกันปราบปราม และเยียวยาการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย จึงเป็นหนึ่งในหน้าที่ของรัฐตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี นอกจากนี้ ภารกิจนี้เป็นการกำหนดให้กฎหมายบัญญัติการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดฐานกระทำทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหาย โดยกำหนดให้มีโทษทางอาญา ซึ่งภาคเอกชนไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ ภารกิจนี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ในเรื่องการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และการจัดระบบการบริหารกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐)

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซงคืออะไร

เพื่อให้มีกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีและอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญซึ่งเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมและยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยรวม

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายภายในใช้บังคับเป็นการเฉพาะ นายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๓๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์กรณีถูกกระทำทรมานและถูกบังคับให้หายสาบสูญ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม ๑๖ ท่าน ร่วมเป็นกรรมการฯ โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการต่างๆ เพื่อป้องกัน จัดการเรื่องราวร้องทุกข์ และช่วยเหลือเยียวยา โดยการอำนวยการประสานการปฏิบัติงาน รับเรื่องราวร้องทุกข์ ตรวจสอบ พิจารณา วินิจฉัย ติดตาม และช่วยเหลือเยียวยา เชิญบุคคลมาให้ข้อมูล หรือ จัดส่งข้อมูล จัดทำรายงานผลการดำเนินงานเสนอคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือ มอบหมายบุคคลอื่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์กรณีถูกกระทำทรมานและถูกบังคับให้หายสาบสูญ จำนวน ๔ คณะ คือ คณะอนุกรรมการติดตามและตรวจสอบกรณีถูกกระทำทรมานและถูกบังคับให้หายสาบสูญ คณะอนุกรรมการเยียวยากรณีถูกกระทำทรมานและถูกบังคับให้หายสาบสูญ คณะอนุกรรมการป้องกันการกระทำทรมานและการถูกบังคับให้หายสาบสูญ และคณะอนุกรรมการคัดกรองกรณีถูกกระทำทรมานและถูกบังคับให้หายสาบสูญ ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ในปี ๒๕๖๒ ส่งผลให้คำสั่งดังกล่าวสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ยังคงตระหนักในความสำคัญของคณะกรรมการฯ

ดังกล่าว จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้น เป็นคำสั่งสำนักสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๓๘/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังเดิม

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่อย่างไร

การแก้ไขปัญหาในต่างประเทศนั้น ปรากฏในรูปแบบการออกกฎหมาย โดยกำหนดความผิดฐานกระทำทรมานและความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายให้เป็นความผิดอาญา เช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เนปาล ออสเตรีย นิวซีแลนด์ แคนาดา แอฟริกาใต้ ซึ่งการออกกฎหมายนี้เป็นไปตามหลักการในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และอนุสัญญาบังคับให้หายสาบสูญฯ ในข้อบทที่ ๔ ระบุให้รัฐดำเนินการกำหนดให้การกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาภายในประเทศของตนเอง

สำหรับประเทศไทย การอนุวัติกฎหมายตามอนุสัญญาต่างๆ นั้น ไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางของต่างประเทศโดยไม่มีเหตุผล แต่เป็นการพิจารณาตามพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมทั้งพิจารณาถึงบริบทในด้านต่างๆ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีนี้ ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย โดยมุ่งเน้นให้มีการดำเนินการทั้งมาตรการป้องกัน ปราบปราม และเยียวยาผู้เสียหายซึ่งล้วนเป็นมาตรการที่สำคัญตามอนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับ ซึ่งมาตรการป้องกันและมาตรการเยียวยาไม่สามารถระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญาได้ ดังนั้นเพื่อความเป็นเอกภาพของการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะระดับพระราชบัญญัติ

๔. การรับฟังความคิดเห็น

☑ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

☑ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ มีความสัมพันธ์และใกล้เคียงกับประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งปัจจุบันไม่มีฐานความผิดกระทำทรมานโดยเฉพาะ คงปรับใช้ฐานความผิดต่อชีวิตและร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดให้ “การทรมาน” เป็นเพียงวิธีการหรือพฤติการณ์ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดีที่ปรากฏ โดยมิได้กำหนดนิยามของคำว่า “ทรมาน”อย่างชัดเจน และที่สำคัญฐานความผิดต่อชีวิตและร่างกายในประมวลกฎหมายอาญามีความแตกต่างจากความผิดฐานกระทำทรมานตามอนุสัญญาฯ ที่มีรายละเอียดและมีเจตนาพิเศษเพื่อป้องกันและปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ให้ใช้อำนาจโดยมิชอบกระทำการทรมานหรือกระทำการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี สำหรับกรณีการกระทำให้บุคคลสูญหาย เป็นการปรับใช้ฐานความผิดต่อเสรีภาพของบุคคลตามประมวลกฎหมายอาญาในลักษณะเป็นการทั่วไปโดยไม่มีฐานเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ประการใด ซึ่งแตกต่างกับฐานความผิดตามอนุสัญญาฯ ที่มีองค์ประกอบเป็นการเฉพาะและองค์ประกอบพิเศษ

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

- ผู้มีหน้าที่ตามร่างกฎหมาย

- หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย อาทิ กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

- หน่วยงานด้านการป้องกันและเยียวยา อาทิ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมราชทัณฑ์

- ผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายโดยตรง
  - เจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย
  - ผู้เสียหายและครอบครัว

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

- เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันมีมาตรการป้องกันการฟ้องกลั่นแกล้งในประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๑/๑ ซึ่งศาลสามารถยกฟ้องและห้ามมิให้โจทก์ฟ้องในเรื่องเดียวกันอีก หากเป็นคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์และพบว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต หรือบิดเบือนความจริง มีเจตนาที่จะกลั่นแกล้ง เอาเปรียบ โดยมุ่งหวังสิ่งอื่นมากกว่าประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นมาตรการหนึ่งสำหรับใช้ป้องกันเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องกลั่นแกล้งได้ นอกจากนี้ ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกกล่าวหาโดยไม่สุจริตว่ากระทำความผิดร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

๑) มาตรการระยะสั้น : เป็นมาตรการทางการบริหาร โดยให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมี (๑) กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง และ (๒) มีกลไกกลั่นกรองก่อนรับเป็นคดี

๒) มาตรการระยะยาว โดยให้กระทรวงยุติธรรม เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกกล่าวหาโดยไม่สุจริตว่ากระทำความผิดตามกฎหมายนี้โดยให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และยังไม่ดำเนินการทางวินัย ทางปกครอง หรือดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดเกี่ยวกับละเมิดเจ้าหน้าที่ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดจริง

- ผู้เสียหายและครอบครัว

สำหรับมาตรการเยียวยาความผู้เสียหายและครอบครัว สามารถขอรับการเยียวยาทางการเงินได้ตามกฎหมาย ๓ ฉบับ คือ ๑) สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ๒) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น

สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ และ ๓) สำนักงานกองทุนยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ อย่างไรก็ตาม การเยียวยาดังกล่าวยังไม่สามารถเยียวยาได้ในทุกกรณีของการถูกกระทำทรมานและถูกกระทำให้บุคคลสูญหาย เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมักอาศัยจุดเกาะเกี่ยวกับฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น จึงไม่สามารถเยียวยาได้อย่างเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการเยียวยาทางด้านจิตใจ ซึ่งอนุสัญญาฯ ทั้ง ๒ ฉบับได้กำหนดไว้

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

การเสนอกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายในครั้งนี้ จะทำให้การป้องกัน และปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ทำให้การกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐลดลงหรือหมดไป ซึ่งจะช่วยพัฒนากระบวนการยุติธรรม และยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากลเพิ่มมากขึ้น ดังต่อไปนี้

๑. การเมืองภายในประเทศ เป็นการยืนยันนโยบายของรัฐบาลว่าไม่สนับสนุนการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒. การเมืองระหว่างประเทศ เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทยในสังคมโลก โดยแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีเจตนารมณ์และความตั้งใจจริงที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนเทียบเท่ากับระดับสากล อันจะช่วยทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาคมระหว่างประเทศ

๓. สังคม ส่งเสริมให้สังคมไทยมีหลักประกันความปลอดภัยมากขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นด้านกระบวนการยุติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชน

๔. เศรษฐกิจ เพิ่มแรงจูงใจให้นักธุรกิจเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเพราะมีความมั่นใจในเรื่องความปลอดภัยและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของไทย เพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวเนื่องจากนักท่องเที่ยวจะมีความมั่นใจว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล และมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นความผิดชัดเจน

๕. กระบวนการยุติธรรม เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการงดเว้นการลงโทษแก่บุคคลใดๆ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรม

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

มีการทอดระยะเวลาการบังคับใช้ ๑๒๐ วัน นับตั้งแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากต้องใช้เวลาในการเตรียมการและซักซ้อมความเข้าใจหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่

มีการวางแผนที่จะใช้สื่อสารสนเทศต่างๆ เช่น สื่อวิทยุ โทรทัศน์ สื่อวิทยุชุมชน โซเชียลมีเดีย เพื่อสร้างการรับรู้ และเป็นช่องทางติดต่อ สื่อสาร เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

- ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม สามารถใช้วิธีการดังต่อไปนี้

(๑) จัดอบรม/เสวนา/ประชุมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายตามหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... รวมทั้งผลิตสื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....

(๒) ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น สื่อวิทยุ โทรทัศน์ สื่อวิทยุชุมชน โซเชียลมีเดีย เป็นต้น

(๓) ประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนในการเผยแพร่ความรู้ และติดตามเฝ้าระวังสถานการณ์เกี่ยวกับการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

- เจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถใช้วิธีการดังต่อไปนี้

(๑) จัดอบรม/เสวนา/ประชุมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายตามหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ โดยมุ่งเน้นการฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำทรมานและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... อย่างต่อเนื่อง

(๒) จัดทำคู่มือในปฏิบัติงาน

(๓) ฝึกอบรมหลักสูตรสิทธิมนุษยชนให้กับเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ

(๔) ศึกษาดูงาน หรือทำการวิจัย เพื่อเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับการต่อต้านการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายและเทคนิคการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์

(๕) สร้างภาคีเครือข่ายการทำงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางเทคนิค

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก เป็นจำนวน ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท (จัดการประชุมคณะกรรมการฯ/งบดำเนินงานของสำนักเลขาฯ/การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง/การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์) สำหรับอัตรากำลังที่ต้องใช้เป็นอัตรากำลังคนที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม จึงไม่ต้องมีอัตรากำลังเพิ่ม

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

การดำเนินการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศไทย และเป็นผลดี ดังนี้

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

สิทธิมนุษยชนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นตัวชี้วัดในการพิจารณาขีดความสามารถในการแข่งขันของธนาคารโลก ซึ่งหากประเทศไทยสามารถจัดการปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเพิ่มแรงจูงใจให้นักธุรกิจเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเพราะมีความมั่นใจในเรื่องความปลอดภัย

และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของไทย รวมทั้งเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยว เนื่องจากนักท่องเที่ยวจะมีความมั่นใจว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน โดยมีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิที่มีมาตรฐานตามหลักสากล ลดการละเมิดสิทธิ สร้างความเชื่อมั่นด้านกระบวนการยุติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชนการละเมิดสิทธิลดน้อยลง

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ

- ไม่มี -

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

- ด้านการเมืองภายในประเทศ เป็นการยืนยันนโยบายของรัฐบาลว่าไม่สนับสนุนการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ด้านการเมืองระหว่างประเทศ เป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทยในสังคมโลก โดยแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีเจตนารมณ์และความตั้งใจจริงที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนเทียบเท่ากับระดับสากล อันจะช่วยทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาคมระหว่างประเทศ
- ด้านกระบวนการยุติธรรม เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการงดเว้นการลงโทษแก่บุคคลใดๆ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรม

ส่วนที่ ๒
เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

- ไม่มี -

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

ร่างพระราชบัญญัติฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับ โดยกำหนดให้มีมาตรการป้องกัน ปราบปราม และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ซึ่งมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงต้องมีกลไกระดับนโยบายทำหน้าที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีอยู่เดิมในการขับเคลื่อนกระบวนงานป้องกัน ปราบปราม และเยียวยา ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา

การกำหนดโทษทางอาญาเป็นการป้องปรามไม่ให้ผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งและเพื่อบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

- ไม่มี -

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้รับจากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ

(นายเรืองศักดิ์ สุวารี)
อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
วันที่ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
กองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
นรีลักษณ์ฯ/ธัญสุดาฯ/นิธิวดีฯ
โทร. ๐๒ ๑๔๑ ๒๗๕๑ โทรสาร ๐๒ ๑๔๓ ๙๖๗๖

รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

ต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....

เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. วิธีการระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. .... ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องใน ๕ ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นตอนก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

กระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และคณะทำงานแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ได้ดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายในเบื้องต้น พร้อมจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน จำนวน ๒ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ณ โรงแรมรามาการ์เดนส์ กรุงเทพฯ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมเวทีฯ จำนวน ๑๐๐ คนประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมรามาการ์เดนส์ กรุงเทพฯ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมเวที จำนวน ๒๐๐ คน ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ต่อมากรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะจากเวทีรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว มาจัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. .... (ฉบับ ยธ.) ให้สมบูรณ์ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

นอกจากนั้น กระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ยังได้รับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. .... (ฉบับ ยธ.) ด้วยวิธีการส่งหนังสือสอบถามความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ กำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ –๖ มีนาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๑๔ หน่วยงาน ประกอบด้วย

๑. กระทรวงกลาโหม

๒. กระทรวงมหาดไทย

๓. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๔. กระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมองค์การระหว่างประเทศ

๕. กระทรวงยุติธรรม ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์

๖. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๗. สำนักงานอัยการสูงสุด

๘. สำนักงานศาลยุติธรรม

๙. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

๑๐. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑๑. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๒. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑๓. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๑๔. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็น จำนวน ๑๓ หน่วยงาน ประกอบด้วย

๑. กระทรวงกลาโหม

๒. กระทรวงมหาดไทย

๓. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๔. กระทรวงการต่างประเทศ

๕. กระทรวงสาธารณสุข

๖. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๗. สำนักงานอัยการสูงสุด

๘. สำนักงานศาลยุติธรรม

๙. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

๑๐. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๑. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๑๒. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑๓. ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ค. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจากร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีการเพิ่มเติมประเด็นใหม่นอกเหนือจากร่างที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันร่างพระราชบัญญัติฯ (ฉบับ สคก.) และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบ จำนวน ๑๓ หน่วยงาน ประกอบด้วย

๑. กระทรวงกลาโหม

๒. กระทรวงมหาดไทย

๓. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๔. กระทรวงการต่างประเทศ

๕. กระทรวงสาธารณสุข

๖. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๗. สำนักงานอัยการสูงสุด

๘. สำนักงานศาลยุติธรรม

๙. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

๑๐. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๑. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๑๒. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑๓. ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ง. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปสนช.)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... (ฉบับ สคก.) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปปนช.) พิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ในการนี้ วิปปนช. พิจารณาเห็นชอบและเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปสนช.) เพื่อพิจารณาตามลำดับ โดย วิปสนช. ได้มีมติแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาศึกษาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ และร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” สรุปผลการศึกษาในส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีประเด็นต้องพิจารณา รวม ๕ ประเด็น คือ ความไม่เป็นเอกภาพในการใช้ถ้อยคำระหว่างพระราชบัญญัติกับประมวลกฎหมายอาญาการกำหนดฐานความผิด การห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉิน สงคราม ความไม่มั่นคงของรัฐหรือสถานการณ์พิเศษใดเพื่อให้การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หลักการห้ามผลักดันกลับ (Non - refoulement) การกำหนดห้ามส่งตัวบุคคลใดกลับออกไปนอกราชอาณาจักรและการดำเนินคดี จากนั้น วิปสนช. ได้ส่งประเด็นดังกล่าวไปยัง วิปปนช. เพื่อพิจารณาและเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป เนื่องจากมีข้อกฎหมายบางรายการต้องศึกษาเพิ่มเติม ประกอบกับจะมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA)

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๓/๘๖๓๖ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ส่งประเด็นดังกล่าวให้กระทรวงยุติธรรมหารือร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ควบคู่ไปกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้วเสนอความเห็นคณะรัฐมนตรีต่อไป ในการนี้ กระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงได้จัดประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย รวมจำนวน ๔ ครั้ง โดยที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์เห็นควรพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ตามผลการศึกษาของ วิปสนช. และสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมทั้งดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในคราวเดียวกัน โดยที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาปรับปรุง

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำให้บุคคลสูญหายพ.ศ. .... (ร่างปรับปรุงตาม วิปสนช.) และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ต่อไป

ในการนี้ กระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่ปรับปรุงดังกล่าว มีหลักการที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นเดิม จึงได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... (ร่างปรับปรุงตาม วิปสนช.) ทั้งฉบับ โดยดำเนินการ ๓ วิธี คือ (๑) การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (๒) การรับฟังความคิดเห็นผ่านเวทีเสวนา และ (๓) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

วิธีที่ ๑ : การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ณ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๔ หน่วยงาน เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย

๑. กระทรวงกลาโหม
๒. กระทรวงมหาดไทย
๓. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๔. กระทรวงการต่างประเทศ
๕. กระทรวงสาธารณสุข
๖. กระทรวงยุติธรรม ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ
๗. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ กองคดีอาญา และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
๘. สำนักงานศาลยุติธรรม
๙. สำนักงานศาลปกครอง
๑๐. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๑๑. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑๒. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๑๓. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
๑๔. ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

วิธีที่ ๒ : การรับฟังความคิดเห็นผ่านเวทีเสวนา หัวข้อ : พัฒนาการล่าสุดของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ในงาน “๑๔ ปีสมชายหาย สังคมไทยได้อะไร” เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๑ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนนักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมเวทีฯ ประกอบด้วย

๑. ผู้เสียหายและครอบครัวผู้เสียหาย อาทิ นายอิสมาแอ เต๊ะ (ผู้เสียหายจากการทรมาน) นางสาวนริศราวัลย์ แก้วนพรัตน์ (ญาติของนายวิเชียร เผือกสม ผู้เสียหายจากการทรมาน) นายประเสริฐ เหล่าโสภาพันธ์ (ญาติของนายกมล เหล่าโสภาพันธ์ ผู้สูญหาย)

๒. มูลนิธิ สมาคม และกลุ่มต่างๆ อาทิ มูลนิธิผสานวัฒนธรรม คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล องค์กรแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล

๓. นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ Mr. Laurent Meillan รักษาการหัวหน้าสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และวิทยากรเวทีเสวนา ได้แก่ ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รณกรณ์ บุญมี นางอังคณา นีละไพจิตร นายสมชาย หอมลออ นางนงภรณ์ รุ่งเพ็ชรวงศ์

วิธีที่ ๓ : การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยดำเนินการผ่านช่องทาง ดังนี้

๑. เว็บไซต์ www.lawamendment.go.th

๒. เว็บไซต์ www.rlpd.go.th

๓. เว็บไซต์ www.humanrightscenter.go.th

๔. Facebook webpage กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๑ รวม ๒๐ วัน โดยมีผู้เข้าชมร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... จำนวน ๑,๐๕๘ ราย และมีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น จำนวน ๕๓ ราย

จ. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ถูกถอนออกจากการพิจารณาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

ภายหลังจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ และร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เข้าสู่การพิจารณาตามลำดับ ตั้งแต่ชั้นคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๑ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ในวาระ ๑ และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ประชุมร่วมกัน ๑๒ ครั้ง จนพิจารณาแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ถูกบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วาระ ๒ และ ๓) ในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๒ แต่เนื่องจากในขณะนั้นมีร่างกฎหมายจำนวนมาก และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หมดวาระลง จึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาอยู่ในชั้นรัฐสภา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ได้มีการปรับแก้ไขในประเด็นต่างๆ ประกอบกับได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงจำเป็นต้องมีการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอีกครั้งหนึ่งก่อน และนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักกฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชนสากล และบริบทของประเทศไทย ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์แล้วจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ กลับเข้าสู่กระบวนการเสนอกฎหมายตามลำดับต่อไป

ด้วยเหตุดังกล่าว กระทรวงยุติธรรม จึงจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... โดยดำเนินการ ๓ วิธี คือ (๑) การเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง www.lawamendment.go.th (๒) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และ (๓) การจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีรายละเอียดดังนี้

วิธีที่ ๑ : การเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง คือ www.lawamendment.go.th ระหว่างวันที่ ๔ – ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ รวม ๒๘ วัน โดยมีผู้เข้าชมจำนวน ๕,๐๑๐ คน ไม่มีผู้แสดงความคิดเห็น

วิธีที่ ๒ : การเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ คือ เว็บไซต์ และ facebook page ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ระหว่างวันที่ ๔ – ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ รวม ๒๘ วัน โดยมีผู้เข้าชมจำนวน ๑,๑๖๔ คน มีผู้แสดงความเห็นจำนวน ๑๒ คน

วิธีที่ ๓ : การจัดเวทีเพื่อวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติฯ

๑. การจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติฯ ใน ๕ ภูมิภาค โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมรวมทั้งสิ้น ๕๖๐ คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน องค์การระหว่างประเทศ นักวิชาการ และผู้เสียหาย ดังนี้

ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรมฮอลิเดย์ อินน์ เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๐๐ คน

ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรมเซ็นทารา โฮเทล แอนด์ คอนเวนชั่น เซ็นเตอร์ จังหวัดอุดรธานี มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๐๐ คน

ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จังหวัดปัตตานี มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๒๐ คน

ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น เซ็นเตอร์ กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๓๖ คน

ครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรมแกรนด์แปซิฟิก ซอฟเฟอริน รีสอร์ท แอนด์ สปา จังหวัดเพชรบุรี มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๐๔ คน

๒. การประชุมคณะอนุกรรมาธิการด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมหมายเลข ๒๔๐๓ ชั้น ๒๔ อาคารสุขประพฤติ มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๒๐ คน

๓. การประชุมเพื่อวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติฯ เวทีสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ณ โรงแรมแกรนด์ เมอร์เคียว กรุงเทพฯ ฟอร์จูน มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๘๒ คน

ฉ. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปี ๒๕๖๓

กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ พร้อมทั้งรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและสรุปรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณา ซึ่งนำโดย ศาสตราจารย์พิเศษเรวัต ฉ่ำเฉลิม ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่วมกัน ๕ ครั้ง ระหว่างวันที่ ๑๑ สิงหาคม – ๑๗ กันยายน ๒๕๖๓ จนแล้วเสร็จ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่ภาคส่วนต่าง ๆ ได้ให้ความเห็นไว้ ประกอบกับปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือ

การลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ

ในการนี้ กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... (ฉบับคณะกรรมการกฤษฎีกา) โดย เปิดการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ทางเว็บไซต์ และ facebook page ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ระหว่างวันที่ ๑๙ ตุลาคม – ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ รวม ๑๕ วัน โดยมีผู้เข้าชมร่างพระราชบัญญัติฯ จำนวน ๑๖๓ ราย และมีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น จำนวน ๗ ราย

๒. ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำชี้แจงในแต่ละประเด็น

ก. ขั้นตอนก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. .... ประกอบด้วย ๔ หมวด ๔๓ มาตรา โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑: กำหนดบทนิยาม ฐานความผิดทรมานและฐานความผิดการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ และกำหนดห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉิน สงคราม ความไม่มั่นคง หรือสถานการณ์อื่นใดเพื่อกระทำทรมานหรือบังคับบุคคลให้สูญหาย รวมทั้ง กำหนดบทลงโทษผู้บังคับบัญชาที่ทราบและจงใจเพิกเฉย (หมวด ๑ มาตรา ๑ – ๑๖)

ประเด็นที่ ๒: กำหนดมาตรการป้องกันการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ รวมทั้งหลักการห้ามผลักดันกลับ การห้ามจำกัดเสรีภาพในสถานที่ลับ (หมวด ๒ มาตรา ๗ – ๒๔)

ประเด็นที่ ๓: จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีและกำหนดนโยบาย (หมวด ๓ มาตรา ๒๕ – ๓๕)

ประเด็นที่ ๔ : การดำเนินคดีทรมาน และบังคับบุคคลให้สูญหายโดยพนักงานสอบสวน และให้ศาลอาญาเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดี (หมวด ๔ มาตรา ๓๖ – ๔๓)

ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นและข้อสังเกตดังนี้

๑. <u>กระทรวงกลาโหม</u> เห็นชอบ และมีข้อสังเกต ตามมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ทำให้คดีตามกฎหมายนี้ ที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร อยู่ในการดำเนินการของอัยการสูงสุดและศาลอาญา ไม่เข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมทหารซึ่งมีอัยการทหาร และศาลทหารเป็นผู้ดำเนินการ จึงเห็นควรกำหนดผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารได้รับการพิจารณาโดยกระบวนการยุติธรรมทหาร

๒. <u>กระทรวงมหาดไทย</u> เห็นชอบ และมีข้อสังเกต คำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ ควรกำหนดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่แล้วใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการทรมานหรือบังคับบุคคลให้สูญหายโดยมิชอบอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้ ส่วนเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ให้บังคับตามกฎหมายทั่วไป และบทนิยามคำว่า “ทรมาน” ตามมาตรา ๓ (๑) การใช้ถ้อยคำว่า “อย่างร้ายแรง” ยังไม่ให้ความหมายที่ชัดเจนว่าลักษณะของคำว่าอย่างร้ายแรงนั้น ต้องมีลักษณะอย่างไร ซึ่งอาจเกิดปัญหา

ในการตีความกฎหมายในอนาคต รวมทั้งการกำหนดความรับผิดของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙ ในกรณีดังกล่าวควรกำหนดในลักษณะของความผิดทางวินัย และสำหรับกรณีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดเป็นพฤติกรรมส่วนตัวมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายก็ไม่ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีความผิดด้วย นอกจากนี้การกำหนดให้มีวิธีการดำเนินคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายตามหมวด ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ในทางปฏิบัติอาจเป็นปัญหาว่ากรณีใดเหตุการณ์ใดจึงจะสามารถนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมได้

๓. <u>กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</u> เห็นชอบ โดยไม่มีข้อสังเกต

๔. <u>กระทรวงการต่างประเทศ</u> ได้แก่ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมองค์การระหว่างประเทศ เห็นชอบ และมีข้อสังเกตคือ หลักการไม่ผลักดันกลับ (Non – refoulement) ตามมาตรา ๒๔ แม้จะถือเป็นหลักการที่ทางการไทยยึดถือที่ผ่านมา อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวยังไม่เคยปรากฏเป็นกฎหมาย หรือบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การบรรจุหลักการไม่ผลักดันกลับไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้จึงควรได้รับความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕. <u>กระทรวงยุติธรรม</u> มีหน่วยงานที่ให้ข้อสังเกต ดังนี้

๕.๑ กรมราชทัณฑ์ เห็นชอบ โดยไม่มีข้อสังเกต

๕.๒ กรมสอบสวนคดีพิเศษ เห็นชอบ และมีข้อสังเกต คือ คำนิยามในมาตรา ๓ โดยเห็นว่ายังไม่มีคำนิยามของคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” และ“การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี”นั้นยังไม่ได้ระบุฐานความผิดไว้ ในส่วนคำนิยาม“ผู้เสียหาย” ควรเพิ่มเป็น“ผู้เสียหายในคดีอาญา” และระยะเวลาการสืบสวนในมาตรา ๑๖ การสืบสวนต้องกำหนดระยะเวลา นอกจากนี้ ในมาตรา ๒๕ เรื่องคณะกรรมการฯ ควรประกอบด้วยกรรมการทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อสร้างความเป็นกลางให้กับคณะกรรมการ

๕.๓ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ เห็นชอบ และมีข้อสังเกต เห็นควรเพิ่มสถาบันนิติวิทยาศาสตร์เป็นคณะกรรมการฯ เนื่องจากภารกิจของหน่วยงานเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

๖. <u>สำนักงานตำรวจแห่งชาติ</u> เห็นชอบ โดยไม่มีข้อสังเกต

๗. <u>สำนักงานอัยการสูงสุด</u> เห็นชอบ โดยไม่มีข้อสังเกต

๘. <u>สำนักงานศาลยุติธรรม</u> เห็นชอบ และมีข้อสังเกต คือ เห็นควรให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๕ เพื่อรับรู้และรับทราบถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องและในส่วนของเขตอำนาจศาลเหนือคดีตามมาตรา ๔๐ กำหนดศาลอาญาซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้คู่ความหรือพยานที่เบิกความไม่มีความสะดวกในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดเป็นศาลที่มูลคดีเกิดขึ้น

๙. <u>สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ</u> เห็นชอบ โดยไม่มีข้อสังเกต

๑๐. <u>สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน</u> เห็นชอบ และมีข้อสังเกต คือ ในรูปแบบของกฎหมายควรมีการบัญญัติให้ “การทรมาน” เป็นความผิดอาญาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ส่วนกฎหมายป้องกันและปราบปรามการบังคับบุคคลให้สูญหาย อาจพิจารณาจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายฉบับหลังมีเนื้อหาหลักเกี่ยวข้องกับ “กลไก” ในการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ เป็นส่วนใหญ่ ในส่วนของการใช้ถ้อยคำ

และการแบ่งหมวดในร่างพระราชบัญญัติฯ เห็นว่า ควรเลือกใช้ถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนในการเขียนให้มากที่สุด และการแบ่งหมวดควรพิจารณาเรื่องการแบ่งโครงสร้างหมวดต่าง ๆ จากอนุสัญญาในเรื่องนี้มาประกอบการยกร่างได้ สำหรับเนื้อหาของกฎหมายมีหลายส่วนที่มีการกำหนดเป็นหลักการเฉพาะที่ยกเว้นหลักทั่วไปในกฎหมายอาญาและการดำเนินคดีอาญาไว้ เช่น มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๔๐ จึงควรมีการพิจารณาผลกระทบในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายที่อาจยังไม่ชัดเจนเพียงพอเมื่อมีการประกาศใช้ประกอบด้วย

๑๑. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นชอบ และมีข้อสังเกต คือ หลักการและเหตุผล ควรมีความชัดเจนโดยเฉพาะขอบเขตของการใช้บังคับกฎหมาย และมาตรารักษาการ ซึ่งกำหนดเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนั้นจะทำให้บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมทั้งการแบ่งหมวดหมู่ของกฎหมายควรแยกบทบัญญัติเพื่อบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการป้องกัน และปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายออกจากกัน ในส่วนหมวดคณะกรรมการไม่อาจแยกได้ว่าเป็นคณะกรรมการรูปแบบใด เพราะมีทั้งอำนาจกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติจึงควรปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่สำหรับมาตรา ๓๖ มีลักษณะเป็นการบังคับให้บุคคลแจ้งการพบเห็นและทราบถึงการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายอาจจะเป็นการจำกัดสิทธิมากเกินไป

๑๒. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แจ้งว่า คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้ “คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” ศึกษาร่างพระราชบัญญัติฯ ในรายละเอียดเพิ่มเติม หากมีข้อสังเกตจะแจ้งให้ทราบ

๑๓. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เห็นชอบ และมีข้อสังเกต คือ ให้เพิ่มคำนิยาม “ผู้บังคับบัญชาผู้ใดที่ทราบหรือจงใจเพิกเฉยต่อข้อมูล” คือ ผู้บังคับบัญชาในระดับใดเพื่อให้เกิดความชัดเจน ไม่คลุมเครือ ซึ่งการรับทราบของผู้บังคับบัญชาควรจะอยู่ในระดับใดนั้น มีความสำคัญต่อการที่จะต้องรับผิดทางอาญาตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ และควรเพิ่มเติมบทนิยาม “สถานที่ลับ” ด้วย รวมทั้งเห็นควรเพิ่มเติมต่อท้ายในมาตรา ๑๒ วรรคสองว่า “หรือมีกำหนด ๔๐ ปี นับแต่เกิดการกระทำความผิด” ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักอายุความทั่วไปทางอาญา ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ขอพิจารณาแก้ไขตัดทอนอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นหน้าที่ภารกิจประจำของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการอยู่แล้ว สำหรับการดำเนินคดี ตามมาตรา ๔๒ เห็นควรเพิ่มเติมในตอนท้ายของบทบัญญัติว่า “เว้นแต่ การควบคุมตัวตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก” เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์พิเศษมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมาตรา ๔๓ “เห็นควรพิจารณาตัดในส่วน “ที่ปรึกษาคดีทรมาน” เพราะไม่ชัดเจนว่าเป็นใคร

๑๔. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นชอบและมีข้อสังเกต คือเพื่อให้มีผลต่อมาตรการป้องกัน เห็นควรให้มีบทลงโทษผู้กระทำผิดที่เด็ดขาดและรุนแรง และเห็นควรให้มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนให้คณะกรรมการออกระเบียบ หลักเกณฑ์การเยียวยาโดยรัฐที่รวดเร็วและมากพอ เพื่อฟื้นคืนความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมและความรับผิดชอบโดยรัฐ

➢ **คำชี้แจง รายประเด็น**

ไม่ได้ชี้แจง เนื่องจาก กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุวัติกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นต้นมา จนกระทั่งได้ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับแรก ในปีพ.ศ. ๒๕๕๘ จึงได้ส่งหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (หน่วยงานที่ร่วมยกร่างกฎหมาย) เพื่อทราบและรับฟังความคิดเห็น ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

➢ **การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่าง :**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นควรยืนยันร่างฯ (ฉบับกระทรวงยุติธรรม) เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอนต่อไป

ข. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. .... ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ ดังนี้

๑. กระทรวงกลาโหม เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฯ โดยไม่มีข้อสังเกต

๒. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฯ โดยไม่มีข้อสังเกต

๓. กระทรวงการต่างประเทศ มีข้อสังเกต ดังนี้

๑) ร่างพระราชบัญญัติฯ มิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๑๓/๒๕๕๙ ด้วย

๒) การนำหลักการไม่ผลักดันกลับสู่อันตราย (Non- refoulement) มาบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฯ ได้รับความเห็นชอบแล้ว จำเป็นต้องตรวจสอบหรือทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจคนเข้าเมือง และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตลอดจนหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ลักลอบเข้าเมืองหลายกลุ่มให้สอดคล้องกันด้วย

๔. กระทรวงสาธารณสุข เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฯ โดยไม่มีข้อสังเกต

๕. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีข้อสังเกต คือ ตามหมวด ๑ มาตรา ๕ ๖ และ ๗ ระบุเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นเป็นผู้กระทำผิด แสดงให้เห็นว่าหากบุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดจะไม่เข้าข่ายเป็นความผิดตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ เว้นแต่จะมีการยุยง ยินยอม รู้เห็นเป็นใจซึ่งจะต้องรับโทษเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด อีกทั้งเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำก็มีกฎหมายแม่บทตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับที่มีบทลงโทษเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

๖. สำนักงานอัยการสูงสุด เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฯ โดยไม่มีข้อสังเกต

๗. สำนักงานศาลยุติธรรม เห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฯ และมีข้อสังเกต ดังนี้

๑) การทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นคดีอาญาร้ายแรงและเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติจึงไม่ควรมีกำหนดอายุความ

๒) ร่างมาตรา ๒๕ ว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. .... นั้น เนื่องจากศาลยุติธรรมเป็นสถาบันที่เกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน จึงเห็นควรให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมในฐานะหัวหน้าส่วนราชการเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ เพื่อรับรู้และรับทราบถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. ....

๓) ควรกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะเพื่อดูแลและให้การอนุวัติการตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลจากการสูญหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๘. <u>สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ</u> มีข้อสังเกตในประเด็นการรับรองหลักการไม่ผลักดันกลับ (Non- refoulement) ตามมาตรา ๑๔ ว่า ถึงแม้ไทยจะยึดถือและเคารพหลักการไม่ผลักดันกลับมาโดยตลอด แต่การออกบทบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบในทางปฏิบัติในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง รวมทั้งอาจกระทบต่อการดำเนินการส่งกลับในกรณีที่บุคคลมีความประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐส่งกลับไปยังประเทศที่ประเทศไทยเชื่อว่าจะถูกกระทำทรมาน หรือถูกบังคับให้สูญหายโดยสมัครใจ ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบข้อเสนอนี้ ก็อาจมอบให้กระทรวงยุติธรรมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรายละเอียดของประเด็นดังกล่าว เพื่อให้การปฏิบัติในภาพรวมมีความสอดคล้องไม่ขัดกันก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

๙. <u>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</u> เห็นควรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาและดำเนินการให้ร่างพระราชบัญญัติฯ มีผลใช้บังคับก่อนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ

๑๐. <u>ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้</u> มีข้อสังเกต คือ แนวทางการออกร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับให้บุคคลสูญหาย เป็นกลไกกำกับดูแลการดำเนินงานจะเป็นการแก้ไขปัญหาการร้องเรียนข้อกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และสามารถนำมาดำเนินการทางกฎหมายกับบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ และเห็นว่าการมีร่างพระราชบัญญัติฯ แสดงถึงหลักประกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนว่าในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเป็นไปตามหลักนิติรัฐ และหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การประติบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญซึ่งประเทศไทยได้ลงนามรับรอง

๑๑. <u>ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ</u> มีข้อสังเกต คือ การกำหนดให้การปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดที่ไม่สามารถยกเว้นโทษได้ไม่ว่าสถานการณ์ใดๆ แต่ขณะนี้อยู่ระหว่างการปฏิรูปประเทศ และมีมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศใช้บังคับอยู่ อาจจะทำให้เป็นอุปสรรค หรือการดำเนินมาตรการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ไม่ประสบผลเท่าที่ควร จึงควรได้รับการพิจารณาผลกระทบ รวมทั้งความพร้อมที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เรื่องดังกล่าวมีความสำคัญ เนื่องจากจะเป็นการปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม และจะเป็นการยกระดับ

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เทียบเท่าสากล จึงเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยมีข้อสังเกตดังกล่าวประกอบ

ในการนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบต่อไป ทั้งนี้ ให้กระทรวงยุติธรรมรับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

ค. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... (ร่างฯ ฉบับที่ ๒) (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๓/๒๕๕๙) ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จ ประกอบด้วย ๔ หมวด ๓๓ มาตรา สรุปการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญรวม ๑๐ ประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑. การเปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติฯเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....เพื่อให้เป็นภาษาทางกฎหมายมากขึ้น

๒. การแก้ไขคำนิยามของ “ผู้ได้รับความเสียหาย” ให้หมายความถึงผู้ที่ถูกกระทำทรมานหรือถูกกระทำให้สูญหายตัวจริง

๓. กำหนดให้สามี ภริยา ผู้บุพการี และผู้สืบสันดานของผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย เพื่อให้ทายาทของบุคคลที่ถูกกระทำให้สูญหายสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีได้

๔. การไม่กำหนดอายุความไว้เป็นการเฉพาะ และให้ปรับใช้หลักการทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙

๕. การไม่กำหนดห้ามนำคำให้การที่ได้มาจากการกระทำทรมานหรือกระทำให้บุคคลสูญหายดำเนินคดีไว้เป็นการเฉพาะ และให้ปรับใช้หลักการทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๖. การกำหนดให้ เลขาธิการศาลยุติธรรม เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายเพิ่มเติม การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ พร้อมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เชิงนโยบาย สำหรับการสืบสวนสอบสวนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๗. การแก้ไขมาตราเกี่ยวกับการห้ามควบคุมตัวในที่ลับ ให้ไปเป็นหนึ่งในมาตรการที่คณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการ

๘. การกำหนดให้เป็นคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวน สำหรับกรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ต้องหา ให้พนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวน

๙. การกำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดี

๑๐. การกำหนดเพิ่มเติมความผิดและระวางโทษผู้ที่สมคบคิดหรือมีส่วนร่วมขึ้น เพื่อป้องกันการกระทำความผิด

ในการนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบ จำนวน ๑๓ หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ง. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปสนช.)

คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปสนช.) ได้มีมติเห็นชอบรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ และร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย โดยให้ทบทวนร่างพระราชบัญญัติฯ ตามผลการศึกษาของคณะกรรมการฯ ใน ๕ ประเด็น ดังนี้

๑. ความไม่เป็นเอกภาพในการใช้ถ้อยคำระหว่างร่างพระราชบัญญัติฯ ตามมาตรา ๕ กับประมวลกฎหมายอาญา อาจก่อให้เกิดความสับสนในการตีความ และการบังคับใช้กฎหมายได้

๒. การกำหนดฐานความผิด

๒.๑ ฐานกระทำทรมาน: มาตรานี้มาจากอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ข้อบทที่ ๑ ซึ่งกำหนดเพียงตัวอย่างของวัตถุประสงค์การกระทำให้ผู้อื่นเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงไว้ มิได้หมายความว่าจะต้องมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวทั้งหมด และข้อบทที่ ๑ ตอนท้ายระบุต่อไปว่า“การกระทำทรมานมิให้หมายความรวมถึงการกระทำให้เจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานที่มาจากมาตรการบังคับตามกฎหมาย” แต่ไม่ปรากฏถ้อยคำดังกล่าวในร่างมาตรา ๕ จึงอาจส่งผลให้การกระทำความผิดฐานทรมานซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอาจต้องรับผิดตามกฎหมายฉบับนี้

๒.๒ ฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย : มาตรานี้มีที่มาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ข้อบทที่ ๒ มาจากความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย แต่ร่างมาตรา ๖ และบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”กำหนดไว้กว้างขวางมาก เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในข่ายกระทำความผิดตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ อาจมีมากกว่าความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญา

จะมีความเหมาะสมกว่าหรือไม่หากจะทำให้เกิดความชัดเจนว่า ใช้เฉพาะกับเจ้าหน้าที่ซึ่งโดยหน้าที่ของผู้นั้นมีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล

๒.๓ ความรับผิดของผู้บังคับบัญชา: มาตรานี้มาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ข้อบทที่ ๖ และเมื่อเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดจำกัดเฉพาะผู้บังคับบัญชาซึ่งทราบว่าผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของตนกระทำความผิดเท่านั้น และไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจควบคุมเท่านั้นที่ต้องรับผิด ทำให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ในข่ายที่ต้องรับผิดมีมากกว่าที่กำหนดในอนุสัญญา

๓. การห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินสงคราม ความไม่มั่นคงของรัฐหรือสถานการณ์พิเศษใด เพื่อให้กระทำความผิดตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย: มาตรานี้อาจไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ เพราะหากมีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการทรมานไว้แล้ว การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้จะสืบเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษ หากครบองค์ประกอบความผิดฐานกระทำทรมานเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่อาจอ้างว่าเป็นการกระทำโดยสุจริตได้และไม่อาจอ้างเหตุยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายใดได้เลย

๔. หลักการห้ามผลักดันกลับ (Non- refoulement) /การกำหนดห้ามส่งตัวบุคคลใดกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแม้ถ้อยคำที่ใช้ในร่างมาตรานี้ มีที่มาจากอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แต่เนื่องจากการส่งตัวบุคคลใดๆ ออกไปนอกราชอาณาจักรนั้นอาจมีผลกระทบถึงปัญหาด้านอื่น ๆ เช่น ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาผู้ลี้ภัย ซึ่งเรื่องเหล่านี้ควรเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ควรพิจารณาหารือเพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในทางนโยบาย นอกจากนี้ ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยจำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. ๒๔๙๙ พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑

เห็นได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารที่จะไม่ผลักดันกลับซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้อยู่แล้วเพียงแต่ไม่ได้กำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจ ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเอาไว้ในกฎหมายเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ นำเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้แต่ก็ไม่ได้กำหนดว่าถ้าฝ่าฝืนแล้วจะเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา จึงอาจบัญญัติไว้หรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเห็นว่าควรบัญญัติเรื่องนี้ไว้ก็อาจเขียนในลักษณะที่ว่า หากผู้ที่รับผิดชอบชั้นต้นในการผลักดันกลับเห็นว่าจะเป็นการขัดต่อพันธกรณีตามอนุสัญญานี้ ก็ให้ทำความเห็นเสนอ ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับสูงเพื่อดำเนินการตัดสินใจ

๕. การดำเนินคดี: พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดประเภทของคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ว่าเป็นคดี ตามมาตรา ๓ (๑) – (๘) คดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จะใช้วิธีพิจารณาพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป โดยการค้นหาความจริงในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะใช้ระบบไต่สวน ส่วนคดีอาญาทั่วไปจะใช้ระบบกล่าวหา แต่การกระทำความผิดฐานทรมานและบังคับให้สูญหาย แม้จะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม แต่โดยลักษณะการกระทำผิดแล้วเป็นคดีอาญาทั่วไปไม่ใช่คดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามความมุ่งหมายของกฎหมาย การกำหนดให้

การกระทำความผิดตามร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ควรจะต้องพิจารณาข้อดีข้อเสียให้รอบด้านเสียก่อน หากเห็นควรให้ขึ้นสู่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เห็นควรมีบทบัญญัติที่ระบุว่า คดีความผิดตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ให้ถือว่า เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบด้วย

ในการนี้ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ รวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม ๑๓ หน่วย ได้ประชุมหารือพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ (ฉบับปรับปรุงตาม วิปสนช.) ตามข้อสังเกตของวิปสนช. ดังกล่าวและสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศรวม ๔ ครั้ง โดยสรุปมติที่ประชุมดังนี้

๑. ความไม่เป็นเอกภาพในการใช้ถ้อยคำระหว่างร่างพระราชบัญญัติฯ กับ ประมวลกฎหมายอาญา: ที่ประชุมมีมติว่า เนื่องจากคำว่า “การทรมาน”ตามร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นการกระทำความผิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้โดยชัดเจนในมาตรา ๕ และคำว่า “กระทำโดยทรมาน” ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเป็นเพียงการกำหนดให้เป็นวิธีการโดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลแต่ละคดีที่จะพิจารณาลักษณะของการกระทำว่าถึงขนาดเป็นการทรมานหรือไม่ น่าจะไม่มีปัญหาเรื่องความไม่เป็นเอกภาพของถ้อยคำดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว เห็นควรให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพชักซ้อมความเข้าใจให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป จึงมีมติเห็นควรยืนยันตามร่างเดิม

๒. การกำหนดฐานความผิด

๒.๑ ฐานกระทำทรมาน ที่ประชุมเห็นว่า การอนุวัติการกฎหมายภายในของรัฐภาคี ให้เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐภาคีนั้นๆ แต่ไม่ควรต่ำกว่าหลักการสากลตามที่อนุสัญญากำหนด ซึ่งเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐภาคีควรปฏิบัติ ดังนั้น รัฐภาคีสามารถกำหนดมาตรการต่างๆ ให้มากกว่าหลักการในอนุสัญญาได้ตามความเหมาะสมทั้งนี้ กรณีไม่ปรากฏถ้อยคำตามอนุสัญญาฯข้อบทที่ ๑ ตอนท้ายในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ นั้น การดำเนินการตามกฎหมาย หรือการบังคับโทษตามคำพิพากษา ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยชอบแล้ว และในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีความเห็นเช่นเดียวกัน ที่ประชุมจึงมีมติเห็นควรยืนยันตามร่างเดิม

๒.๒ ฐานกระทำบุคคลให้สูญหาย ที่ประชุมเห็นว่า การอนุวัติการกฎหมายภายในของรัฐภาคีให้เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐภาคีนั้นๆ แต่ควรไม่ต่ำกว่าหลักการสากลตามที่อนุสัญญากำหนด ซึ่งเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐภาคีควรปฏิบัติ ดังนั้น รัฐภาคีสามารถกำหนดมาตรการต่างๆ ให้มากกว่าหลักการในอนุสัญญาได้ตามความเหมาะสมทั้งนี้ สำหรับกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาศึกษาฯ มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่กระทำให้บุคคลสูญหายควรจำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่มีศักยภาพในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น และการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้กว้างกว่าอนุสัญญากำหนดนั้น จะเป็นประโยชน์ในเชิงป้องกันที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ที่ประชุมจึงมีมติเห็นควรยืนยันตามร่างเดิม

๒.๓ ฐานความรับผิดของผู้บังคับบัญชา ที่ประชุมเห็นว่า เนื่องจากเป็นเงื่อนไขของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับบุคคลให้หายสาบสูญ ข้อบทที่ ๖ ซึ่งต้องกำหนดไว้เพื่อให้เกิดการระมัดระวังเป็นพิเศษ นอกจากนี้ มิใช่ผู้บังคับบัญชาทุกคนที่จะต้องรับผิดแต่จะต้องครบองค์ประกอบ คือ ๑) เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจควบคุมการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการกระทำให้บุคคลสูญหาย และ ๒) ทราบว่ามีการกระทำให้บุคคลสูญหายแล้วไม่ป้องกัน หรือดำเนินการสอบสวนที่ประชุมจึงมีมติให้ปรับปรุงบทบัญญัติของมาตรา ๓๒ ให้สอดคล้องตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับบุคคลให้หายสาบสูญ ดังนี้

"มาตรา ๓๒ ผู้บังคับบัญชาผู้ใดทราบว่าผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของตน จะกระทำหรือได้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ หรือ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และไม่ดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อป้องกันหรือระงับการกระทำความผิด หรือไม่ดำเนินการหรือส่งเรื่องให้ดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมาย ต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่ง จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจควบคุมการกระทำซึ่งเกี่ยวข้องกับความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย"

๓. การห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ประชุมเห็นว่า เนื่องจากได้มีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการทรมานไว้ชัดเจนแล้วตามมาตรา ๕ ดังนั้น เมื่อมีการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐครบองค์ประกอบความผิด ไม่ว่าในสถานการณ์ใดๆ ก็ต้องรับผิด อีกทั้งตามกฎหมายหรือไม่ว่าสถานการณ์ใดๆ ก็ไม่มีการอนุญาตหรือสั่งการให้มีการกระทำทรมานอยู่แล้ว ที่ประชุมจึงมีมติไม่บัญญัติข้อความตามมาตรา ๑๑ นี้ (ตัดออก)

๔. หลักการห้ามผลักดันกลับ ที่ประชุมมีมติว่า เนื่องจาก ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการนำเอาหลักห้ามผลักดันกลับมาพิจารณาอยู่แล้ว ประกอบกับประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารที่จะไม่ผลักดันกลับ ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้จนถือเป็นจารีตประเพณีปฏิบัติตลอดมา เพียงแต่ไม่ได้กำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเอาไว้ในกฎหมายเหล่านั้น ที่ประชุมจึงมีมติไม่บัญญัติข้อความตามมาตรา ๑๒ นี้ (ตัดออก)

๕. ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ที่ประชุมมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อดีข้อเสียแล้ว เห็นว่าคดีการกระทำความผิดฐานกระทำทรมาน และฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย ควรจะมีกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็ว ประกอบกับเป็นการดำเนินคดีระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน ซึ่งราษฎรส่วนมากไม่มีความสามารถที่จะแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ มาแสดงต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความจริงได้ รวมทั้งการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อน ละเอียดอ่อน และอ่อนไหว จึงควรแต่งตั้งผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์พิจารณาคดี ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่ประชุมจึงมีมติยืนยันตามร่างเดิมให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีเขตอำนาจ แต่ให้ปรับแก้ร่างเพื่อความถูกต้อง ดังนี้

"มาตรา ๒๗ ให้ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้"

➢ การรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง กระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่ปรับปรุงดังกล่าว มีหลักการที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นเดิม จึงได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... (ร่างฯ ฉบับปรับปรุงตาม วิปสนช.) ทั้งฉบับ โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ : การกำหนดบทนิยาม และฐานความผิดทรมานและฐานความผิดกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกำหนดบทลงโทษผู้บังคับบัญชาขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ(หมวด ๑ มาตรา ๕ – มาตรา ๑๐ และหมวด ๕ มาตรา ๒๖ – ๓๑)

ประเด็นที่ ๒ : การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย เป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย (หมวด ๒ มาตรา ๑๑ – ๑๘)

ประเด็นที่ ๓ : การกำหนดมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ (หมวด ๓ มาตรา ๑๙ – ๒๓)

ประเด็นที่ ๔ : การกำหนดให้คดีตามร่างพระราชบัญญัติเป็นคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานงานสืบสวนสอบสวน และให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดี (หมวด ๔ มาตรา ๒๔ – ๒๕)

ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

วิธีที่ ๑ : การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ณ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. กระทรวงกลาโหม เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ

๒. กระทรวงมหาดไทย เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯนี้ กระทรวงมหาดไทยจะเกี่ยวข้องกับมาตรการป้องกัน กฎเกณฑ์การดำเนินการ และจะมีการออกกฎหมายลำดับรองต่อไป

๓. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะมีมาตรการช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมอยู่แล้ว

๔. กระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมองค์การระหว่างประเทศ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ โดยมีข้อสังเกตมายังที่ประชุมเป็นหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๑๐๐๒/๓๑๑ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ดังนี้ “กระทรวงการต่างประเทศเห็นควรคงถ้อยคำในมาตรา ๑๑ และ ๑๒ (ร่างเดิม) เนื่องจากเป็นพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อีกทั้งกฎหมายที่มีอยู่และการดำเนินการของไทยที่ผ่านมาส่วนใหญ่สอดคล้องกับหลักการอยู่แล้ว ทั้งนี้ ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของภาคส่วนต่างๆ การไม่บรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ อาจเป็นการให้สัญญาณการเมืองที่สับสนและมีผลกระทบในทางลบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ”

๕. กระทรวงสาธารณสุข เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยา และมีข้อสังเกต ในส่วนของนิยามมีความครอบคลุมแล้ว ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ถือว่ามีส่วนสำคัญที่จะกำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์การเยียวยา แต่ขอให้เน้นการปฏิบัติที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายเลขาฯ ที่มีประสิทธิภาพ สามารถสรุปข้อมูลได้ชัดเจนว่าควรช่วยเหลืออย่างไรจึงจะเหมาะสม ส่วนสถานการณ์ฉุกเฉินถ้าใส่ในร่างฯ ก็เป็นการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ อย่างครบถ้วนแต่การบริหารประเทศควรมีการยืดหยุ่นซึ่งในภาพรวมก็เห็นด้วยตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

๖. กระทรวงยุติธรรม ได้แก่

๖.๑ กรมราชทัณฑ์ เห็นชอบกับการตัดมาตรา ๑๒ (ร่างเดิม) เรื่องหลักการห้ามผลักดันกลับ และมีความไม่ชัดเจนใน มาตรา ๑๙ เรื่องการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ หมายรวมถึง ผู้ถูกควบคุมในเรือนจำทั้งหมดด้วยหรือไม่ และมีข้อห่วงกังวลในการปฏิบัติตามมาตรา ๑๙ วรรคสุดท้าย คือ เวลาปล่อยตัวต้องมีการระบุตัวบุคคลที่มารับ

๖.๒ กรมสอบสวนคดีพิเศษ จะเป็นเจ้าภาพหลักในการสอบสวนตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ในส่วนเรื่องผู้บังคับบัญชาหากคำนิยามแคบกว่านี้น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ทำ

การสอบสวน อนึ่ง ขอให้ข้อมูลเพิ่มเติมเรื่องที่มาของอำนาจกรมสอบสวนคดีพิเศษ ช่องทางที่ ๑ มาตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ ช่องทางที่ ๒ ตามมติของคณะกรรมการคดีพิเศษพิจารณา สำหรับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้เป็นช่องทางใหม่ ต้องมาดูว่าทางปฏิบัติจะทำอย่างไร นอกจากนี้ กำลังพลของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีจำนวนจำกัด ความรวดเร็วในการสอบสวนจะช้า หากตัดอำนาจพนักงานสอบสวนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งหมดอาจทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ

๗. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่

๗.๑ กองคดีอาญา เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ จึงอาจยังไม่มีครบทุกประเด็น สำหรับประเด็น วิปสนช. เกี่ยวกับการกำหนดฐานความผิด ไม่น่ามีปัญหาเรื่องถ้อยคำ ข้อห่วงกังวล คือ การตีความที่จะเป็นบรรทัดฐานของการปฏิบัติร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ต่อไป รวมถึงหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ซึ่งต้องควบคุมดูแลกระบวนการที่มีทั้งป้องกัน เยียวยา รวมทั้งอยากให้มีการนำเรื่องเทคโนโลยีมาใช้ควบคู่ไปด้วยไม่เช่นนั้นในอนาคตจะเกิดปัญหา

๗.๒ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ และเห็นด้วยกับการตัดมาตรา ๑๒ (ร่างเดิม) เรื่องหลักการห้ามผลักดันกลับเนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับในเรื่องนี้แล้วตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

๘. สำนักงานศาลยุติธรรม เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ และเห็นด้วยกับการกำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติฯ และขอเพิ่มเติมคำว่า “ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” เพิ่มเข้าไปในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ ด้วย ทั้งนี้ ปัจจุบันศาลอาญาคดีทุจริตฯ ในกรุงเทพฯ มี ๑แห่ง ต่างจังหวัดมี ๙ แห่ง ซึ่งคดียังมีไม่มากทำให้การกลั่นกรองคดีทำได้รอบคอบ อีกทั้งผู้พิพากษามีความเชี่ยวชาญและมีเจ้าพนักงานคดีเป็นผู้ช่วย

๙. สำนักงานศาลปกครอง เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ และเห็นด้วยกับการตัดมาตรา ๑๒ (ร่างเดิม) เรื่องหลักการห้ามผลักดันกลับเนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับในเรื่องนี้แล้วตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

๑๐. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ และเห็นด้วยกับการตัดมาตรา ๑๑ (ร่างเดิม) เรื่องการห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินออกไป แม้ว่าการบัญญัติไว้จะเป็นการอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ ทั้ง ๒ ฉบับ แต่ทั้งนี้การออกกฎหมายต้องคำนึงถึงดุลยภาพของความมั่นคงของประเทศด้วย ซึ่งตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงแห่งรัฐ ประกอบกับมาตรา ๑๗ ของพระราชกำหนดฯ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา เมื่อกระทำโดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุอยู่แล้ว อีกทั้ง ปัจจุบันมีแผนปรับลดพื้นที่การใช้พระราชกำหนดฯ จึงทำให้สถานการณ์ผ่อนคลายลง นอกจากนี้ ยังเห็นด้วยกับการตัดมาตรา ๑๒ (ร่างเดิม) เรื่องหลักการห้ามผลักดันกลับ เนื่องจากการร่างกฎหมายใหม่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ความพร้อมกับข้อเท็จจริง รวมทั้งปัจจุบันมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐ กำหนดร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยที่คำนึงถึงในส่วนนี้อยู่แล้ว จึงไม่ต้องกังวล

๑๑. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ และขอเพิ่มเติมความเห็นของศาสตราจารย์ณรงค์ฯ การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) กำหนดให้เป็นอำนาจศาลอาญาคดีทุจริตฯ นั้น เนื่องจากเป็นการดำเนินการในลักษณะที่เข้าข่ายเป็นเรื่องคดีทุจริต ดังนั้น หากกำหนดให้เป็นเรื่องคดีอาญาปกติคงไม่ถูกต้อง ในวิธีพิจารณาคดีทุจริตฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาทุจริตฯ ให้อำนาจประธานศาลฎีกาในการออกข้อบังคับรวมถึงกระบวนการพิเศษ เช่น ระบบไต่สวนที่จำเป็นต้องนำมาใช้กับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นแนวทางใหม่ ในส่วนของมาตรการป้องกันตามมาตรา ๑๙ นั้นเป็นนวัตกรรมใหม่ที่จะต้องมีการรับรองแล้วว่าปล่อยตัวไปจริงเพิ่มขึ้นด้วย สำหรับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ต้องดำเนินการให้เข้มข้น อาจต้องขอความร่วมมือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนอยากให้พิจารณาความเห็นของภาคประชาสังคม นำร่างพระราชบัญญัติฯ ขึ้นเว็บไซต์อย่างน้อย ๑๕ วัน

๑๒. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ และมีข้อสังเกตในมาตรา ๑๑ และ ๑๒ (ร่างเดิม) ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาฯ อย่างชัดเจน จึงเห็นว่าควรมีการบัญญัติไว้เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ แต่หากหน่วยงานอื่นไม่เห็นด้วยก็ไม่ขัดข้อง แต่ต้องเตรียมตอบคำถามจากเวทีระหว่างประเทศว่าเพราะเหตุใดหลักการกฎหมายที่สำคัญ ๒ ประการนี้จึงหายไปและต้องเป็นเหตุผลที่ฟังแล้วมีน้ำหนัก เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกติดตามจากองค์การระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิดเนื่องจากเป็นการเอาอนุสัญญาฯ ๒ ฉบับมาไว้ในพระราชบัญญัติฯ ฉบับเดียวเป็นฉบับแรก นอกจากนี้ เห็นด้วยกับบทกำหนดความรับผิดของผู้บังคับบัญชา และตามวรรคสองที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อบทที่ ๖ ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ กำหนดถึงผู้บังคับบัญชาโดยตรง ดังนั้นบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๐ วรรคสองต้องแคบลงไปอีก คือผู้บังคับบัญชาโดยตรงและควบคุมอย่างมีประสิทธิผลเพื่อที่จะไม่ให้คำว่าผู้บังคับบัญชาตีความกว้างเกินไปซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับเรื่องการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เห็นควรให้ภาคประชาสังคมมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ โดยควรเชิญสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาร่วมด้วย ตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อที่จะได้มีความเข้าใจมากขึ้น เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เข้าสู่สภาฯ จะได้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑๓. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ โดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ดูแลในส่วนมาตรการช่วยเหลือเยียวยาไม่ว่าจะเป็นการทรมานการละเมิดสิทธิ รวมถึงการอุ้มหาย ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฯ ยังไม่มีการกำหนดมาตรการไว้ ดังนั้น ควรมีการเทียบเคียงการนำมาปฏิบัติการช่วยเหลือเยียวยาเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน สำหรับการป้องกันจะเป็นความรับผิดชอบของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภาค ๔ ส่วนหน้า ดังนั้น จึงควรเชิญกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราขอาณาจักร ภาค ๔ ส่วนหน้า เข้ามาร่วมประชุมด้วย เพราะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนโยบายและรับนโยบายโดยตรงจากนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันหรือพัฒนา นอกจากนี้ เสนอให้เพิ่มเติมคณะกรรมการฯ คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค ๔ ส่วนหน้า และกระทรวงศึกษาธิการ ตามเหตุผลที่กล่าวเบื้องต้น

๑๔. ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบเรียบร้อย เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

๑๕. ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ และเห็นด้วยกับการกำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติฯ แต่มีข้อสังเกตว่าคดีทุจริตจะมีหน่วยงานพิเศษเข้ามาร่วมในกระบวนการดำเนินคดีด้วย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งจะมีสำนวนการไต่สวนเฉพาะ เนื่องจากตามวิธีพิจารณาของป.ป.ช. และ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนจะทำหน้าที่เพียงแค่รับคำร้องแล้วส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ดังนั้น สำหรับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ จึงเกิดประเด็นว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานหลักในการสอบสวนจนสิ้นสุดกระบวนการหรือไม่ เพราะวิธีพิจารณาจะแตกต่างกัน สำหรับมาตรการในการป้องกันในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้เห็นด้วยกับมาตรการป้องกันไม่ว่าจะเป็นมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐ ที่สะท้อนให้เห็นว่ามีแนวทางป้องกันที่จะไม่ให้เกิดการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของคณะอนุกรรมการป้องกันการกระทำทรมานและการบังคับให้หายสาบสูญที่จะสนับสนุนให้มีมาตรการที่ให้ผู้บังคับบัญชาออกเกณฑ์หรือระเบียบว่าจะไม่มีกระทำทรมานและการบังคับให้หายสาบสูญได้

➢ **คำชี้แจงรายประเด็น**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้ชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้ (เน้นหลักการของกฎหมายไทยและอนุสัญญา)

๑. ข้อชี้แจงต่อความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : การห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉิน สงคราม ความไม่มั่นคงของรัฐหรือสถานการณ์พิเศษใดเพื่อให้การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในทุกกรณีแม้จะสืบเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษ ได้ครบองค์ประกอบความผิดฐานกระทำทรมานตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ เจ้าหน้าที่รัฐนั้นย่อมไม่อาจนำมาอ้างว่าเป็นการกระทำโดยสุจริตได้และไม่อาจอ้างเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายใดได้ รวมทั้งไม่มีคำสั่งใดให้กระทำการทรมานได้อยู่แล้ว จึงไม่ต้องกำหนดประเด็นนี้ไว้ ทั้งนี้ จะมีการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับหลักการของสิทธิเด็ดขาดที่ไม่สามารถล่วงละเมิดได้ (Non – derogation) ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดการปฏิบัติตามอย่างจริงจังต่อไป

สำหรับหลักการห้ามผลักดันกลับ (Non – refoulement) เนื่องจากประเทศไทยได้ยึดถือหลักการห้ามผลักดันกลับเป็นจารีตประเพณีอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่ได้กำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเอาไว้ในกฎหมาย รวมทั้ง ปัจจุบันได้มีนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ให้ความสำคัญต่อหลักการดังกล่าวอย่างจริงจังมากขึ้น อาทิ การประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐฯ (President Obama's Leaders' Summit on Refugees) ในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา โดยนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้เดินทางไปเข้าร่วมและให้คำมั่นของประเทศไทยเพื่อยืนยันการบรรจุหลักการห้ามผลักดันกลับไว้ในกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างการนำหลักการดังกล่าวมาใช้อย่างจริงจังมากขึ้น และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐ ได้อนุมัติหลักการเรื่อง กฎหมายสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งรัดปรับปรุงหรือยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ (ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตรวจคัดกรองคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย โดยใช้แนวทางในการออกระเบียบและมอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักรับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการ

คนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย พ.ศ. .... และทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหารคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานประกอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ไม่ได้กำหนดว่าถ้าฝ่าฝืนแล้วจะเป็นความผิด และมีโทษทางอาญา จึงไม่บัญญัติไว้ก็ได้

๒. ข้อชี้แจงต่อความเห็นของกระทรวงยุติธรรม: การบันทึกข้อมูลผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ มาตรา ๑๙ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ รวมถึงผู้ถูกควบคุมในเรือนจำทั้งหมดด้วย ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้แล้ว กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติงาน และฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน นำไปสู่การปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานสากล

๓. ข้อชี้แจงต่อความเห็นของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ : พระราชบัญญัติฯ นี้ ประสงค์จะให้หน่วยงานเดิมดำเนินการในมาตรการป้องกัน ปราบปราม และเยียวยาตามอำนาจหน้าที่ สำหรับประเด็นการเพิ่มจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ นั้น เนื่องจาก กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการ ระดับนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการบูรณาการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่โดยตรง เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมีจำนวนที่เหมาะสม

๔. ข้อชี้แจงต่อความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะได้ดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากที่รับฟังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว และจะจัดรับฟังความคิดเห็นจากการรับฟังความคิดเห็นผ่านเวทีเสวนา ในงาน “๑๔ ปีสมชายหาย สังคมไทยได้อะไร” ในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๑ ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรม ซึ่งมี ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ในประเทศและต่างประเทศ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมเวทีฯ ด้วย

- **การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่าง :**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นควรพิจารณาปรับปรุงมาตรา ๒๕ เรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในการดำเนินคดี เพื่อมิให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ จึงได้แก้ไขมาตรา ๒๕ เป็น

“การฟ้องคดีความผิดและการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ”

วิธีที่ ๒ : การรับฟังความคิดเห็นผ่านเวทีเสวนา หัวข้อ : พัฒนาการล่าสุดของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....ในงาน “๑๔ ปีสมชายหาย สังคมไทยได้อะไร” เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๑ ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรม ซึ่งมี ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ในประเทศและต่างประเทศ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมเวทีจำนวน ๖๐ คนดังนี้

๑. ผู้เสียหายและครอบครัวผู้เสียหาย

๑.๑ นายอิสะมาแอ เต๊ะ (ผู้เสียหายจากการทรมาน) : เห็นด้วยกับการมีร่างพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากเป็นประโยชน์และมีกลไกที่จะเป็นที่พึ่งแก่ประชาชนได้

๑.๒ นายประเสริฐ เหล่าโสภาพันธ์ (น้องชายของผู้ที่ได้รับผลกระทบ) ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ออกมาแล้วจะมีผลย้อนหลังหรือไม่ การป้องกันการถูกอุ้มหาย เมื่อมีการขอคุ้มครองพยานแล้วไม่ได้รับการคุ้มครองและมีเหตุการณ์อุ้มหายเกิดขึ้นแล้วเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบอย่างไรหรือไม่

๑.๓ นางสาวนริศราวัลย์ แก้วนพรัตน์ (ญาติของนายวิเชียร เผือกสม ผู้เสียหายจากการทรมาน) ผู้บังคับบัญชาในความหมายของร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ หมายถึงระดับไหนที่จะต้องรับผิดร่วมด้วย

๒. มูลนิธิ สมาคม และกลุ่มต่าง ๆ

นางสาวสัณหวรรณ ศรีสด (ที่ปรึกษากฎหมายคณะกรรมการนิติศาสตร์สากล International Commission of Jurists - ICJ) มีข้อสังเกตในนามของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล และองค์กรแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล กล่าวถึงมุมมองในด้านระหว่างประเทศเกี่ยวกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญสำหรับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับปรับปรุงล่าสุด ยังไม่ครอบคลุมหลายประเด็น ดังนี้

๑) หลักการไม่สามารถลดทอนได้ (Non - derogability) มาตรา ๑๑ (ในร่างเดิม) ถูกตัดออกไปจากร่างพระราชบัญญัติฯ นับเป็นการตัดหลักประกันที่ห้ามการกระทำที่เป็นการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเด็ดขาด ซึ่งระบุให้หลักดังกล่าวไม่สามารถผ่อนปรนได้แม้ขณะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้น มาตรา ๑๑ จึงควรถูกบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ อีกครั้ง

๒) หลักการห้ามผลักดันกลับไปเผชิญอันตราย (Non - refoulement) มาตรา ๑๒ (ในร่างเดิม) ถูกตัดออกไปจากร่างพระราชบัญญัติฯ ถือเป็นการตัดหลักการพื้นฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศ (หลักการห้ามผลักดันกลับไปเผชิญอันตราย) ที่มีข้อห้ามการส่งบุคคลกลับไปยังสถานที่ซึ่งมีความเสี่ยงว่าบุคคลนั้นจะถูกทรมานได้รับการประติบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย ดังนั้น มาตรา ๑๒ จึงควรถูกบรรจุในร่างพระราชบัญญัติฯ อีกครั้ง

๓) ความรับผิดของผู้บังคับบัญชา (Command responsibility) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๒ (ในร่างเดิม) ซึ่งปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นการตัดเนื้อหาที่ยืนยันความรับผิดของผู้บังคับบัญชาในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทรมาน ทั้งยังกำหนดกรอบความรับผิดของผู้บังคับบัญชาให้แคบลงแค่กรณีที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำให้บุคคลสูญหายและเฉพาะกับผู้บังคับบัญชาที่ “มีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจควบคุมการกระทำซึ่งเกี่ยวข้องกับความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย” ดังนั้น มาตรา ๓๒ (ในร่างเดิม) จึงควรถูกบรรจุในร่างพระราชบัญญัติฯ อีกครั้ง ทั้งยังควรเพิ่มเติมเนื้อหาเพื่อประกันว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดในกรณีที่ “ทราบหรือควรทราบว่ามีการกระทำหรือจะกระทำการอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติฯ นี้ และไม่ดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อป้องกันหรือระงับการกระทำความผิดดังกล่าว

๔) การนำคำให้การที่ได้มาจากการทรมานมาใช้ เนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่กำหนดข้อห้ามเฉพาะต่อการรับฟังคำให้การและข้อมูลใด ๆ ที่ได้มาจากการทรมานหรือการประติบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี มาเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อห้ามอย่างชัดแจ้งมิให้มีการใช้พยานหลักฐานเช่นนั้น

๕) หลักประกันเพื่อการป้องกัน ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีข้อบทที่เป็นการประกันเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำให้บุคคลสูญหาย การทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ

ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ได้แก่ การให้ทนายความและญาติสามารถเข้าเยี่ยมผู้ถูกควบคุมตัวได้ การกำหนดให้ต้องชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับชะตากรรมและสถานที่ควบคุมตัวอย่างต่อเนื่องต่อญาติและทนายความ การกำหนดให้ต้องมีทนายความระหว่างการสอบปากคำ และให้มีการบันทึกวีดิโอและ/หรือบันทึกเสียงระหว่างการสอบปากคำทุกครั้ง หลักประกันเหล่านี้ควรต้องถูกบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ

๖) บทนิยาม องค์ประกอบสำคัญในบทนิยามการกระทำให้บุคคลสูญหายและการทรมานในร่างพระราชบัญญัติฯ ตามที่กำหนดในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญขาดหายไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ จึงควรถูกแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อกำหนดเหล่านี้

๗) ความรับผิดทางอาญานอกเหนือจากผู้กระทำการโดยตรง ร่างพระราชบัญญัติฯ ขาดความชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขยายความรับผิดทางอาญานอกเหนือไปจากผู้กระทำความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายและการทรมานโดยตรง ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขให้เกิดความชัดเจนว่าความรับผิดเช่นนี้ครอบคลุมนอกเหนือไปจากผู้กระทำการโดยตรงเพียงใด และกำหนดโทษอย่างเหมาะสมกับผู้ร่วมกระทำความผิดในรูปแบบต่าง ๆ

๘) การประติบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ร่างพระราชบัญญัติฯ มิได้กำหนดให้การกระทำที่เป็นการประติบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี เป็นความผิดทางอาญา ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ จึงควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้การประติบัติหรือการลงโทษอื่น ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี มีความผิดทางอาญาเป็นการเฉพาะ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนั้น เป็นการกระทำที่ต้องห้ามอย่างเด็ดขาดเช่นเดียวกับการทรมาน ตามข้อ ๔ และ ๗ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และถือเป็นสิทธิที่ไม่สามารถลดทอนได้แม้ในเวลาใดก็ตาม

๓. นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ

๓.๑ Mr. Laurent Meillan (ผู้แทนสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติประจำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) : เสนอให้รัฐบาลไทยผ่านร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ เพื่อให้มีมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนเท่ากับระดับสากล และเป็นการดำเนินการตามที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นไว้ในเวทีระหว่างประเทศหลายครั้ง

๓.๒ ผศ.ดร.รณกรณ์ บุญมี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวถึงหลักการสาระสำคัญและข้อกังวลต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมยกร่างกฎหมายนี้ฉบับแรก และเห็นควรเร่งรัดให้มีกฎหมายสอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับโดยเร็ว

๑) ประเด็นข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้ปรับปรุงล่าสุด คือ นิยามตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ บอกว่าการกระทำให้เจ็บปวดทุกข์ทรมานไม่ว่าร่างกายหรือจิตใจอย่างร้ายแรง แต่ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓ ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ถ้ากฎหมายนี้ออกมาอาจเสี่ยงต่อการถูกคัดค้าน

๒) ประเด็นสิ่งที่ต้องระวัง คือนิยาม “เจ้าหน้าที่รัฐ” แตกต่างจากประมวลกฎหมายอาญา โดยประมวลกฎหมายอาญา เจ้าหน้าที่รัฐหมายความว่า คนที่ทำงานรัฐไม่ว่าจะได้ค่าตอบแทน

หรือไม่ แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ไปเขียนว่า บุคคลที่ใช้อำนาจรัฐได้รับมอบอำนาจ หรือได้รับการแต่งตั้ง อนุญาต ฯลฯ คือ ลอกจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ แต่มีประเด็น คือ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ความหมายจะกว้างกว่านี้ นอกจากนี้ มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น กระทรวงต่างประเทศแปลมาผิด คือ ระบุว่าข้อกำหนดมีเพียง ๔ ข้อนี้ แต่จริงๆแล้ว ๔ ข้อนั้น เป็นเพียงตัวอย่าง สำหรับคำว่า ข่มขู่ หรือ ขู่เข็ญในอนุ (๓) ต่างกันหรือไม่ ประมวลกฎหายอาญาใช้คำว่าขู่เข็ญเป็นหลักมี ๒ มาตรา ที่ใช้คำว่า ข่มขู่ ใช้กับ ข่มขู่ประชาชน ในเมื่อเขียนมาแบบนี้ตั้งใจให้แตกต่างกัน ซึ่งแตกต่างกันอย่างไรในบทกำหนดโทษ สำหรับโทษ ๑๕ ปี จะต้องปรับ ๑๕๐,๐๐๐ หรือ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๓.๓ นางอังคณา นีละไพจิตร เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับแรกของกระทรวงยุติธรรมมากกว่าฉบับที่แก้ไขแล้ว

๓.๔ นายสมชาย หอมลออ ที่ปรึกษาอาวุโส มูลนิธิผสานและวัฒนธรรม กล่าวถึงมุมมองและปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คือ

๑) การกำหนดมาตรการในการป้องกันการทรมานในระหว่างการจับ ควบคุม ขัง เช่น การควบคุมตัวภายใต้พระราชกำหนดฯ คือ การที่ทหารจับเอง แล้วก็นำมาขังไว้ในค่ายทหาร ทั้งที่ควรจะเป็นหน่วยงานอื่นที่นำไปขังและควรระบุไว้ในกฎหมายฉบับนี้ว่าต้องเป็นหน่วยงานที่ต่างกันในการจับและขัง เพื่อเป็นการป้องกันการทรมาน

๒) ผู้ที่ร้องเรียนไม่ว่าจะเป็นตนเองหรือญาติ ถูกทรมานหรือถูกกระทำให้สูญหาย คือการแกล้งฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐเพื่อที่จะป้องกันการตรวจสอบในคดีทรมานหรือกระทำให้บุคคลสูญหาย และกลับกลายเป็นผู้ที่ถูกทรมานกลับถูกลงโทษเอง

๓) ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทรมาน หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามหน้าที่ และการเข้าถึงรายงานของการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ของญาติหรือผู้ถูกกระทำทรมานเป็นเรื่องสำคัญ

๔) อยากให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีอำนาจไต่สวนคดีเกี่ยวกับการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

๕) การถ่วงดุลอำนาจของหน่วยงาน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า ในพื้นที่ ๓ จังหวัด ไม่ทราบว่ามีอยู่ในกฎหมายฉบับนี้หรือไม่

๖) การเยียวยาเหยื่อที่ถูกกระทำทรมาน มีความล่าช้าเป็นพิเศษ

๗) ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ให้ผู้บังคับบัญชาร่วมรับผิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาเฉพาะคดีกระทำให้บุคคลสูญหาย แต่ในคดีทรมานไม่ต้องร่วมรับผิด

- **คำชี้แจงรายประเด็น**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้ชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้

๑) ข้อชี้แจงต่อความเห็นของนายประเสริฐ เหล่าโสภาพันธ์ : พระราชบัญญัติฯ นี้จะไม่มีผลย้อนหลังตามหลักการบังคับใช้กฎหมายทั่วไป (กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง) ในส่วนการคุ้มครองพยานกรณีถูกกระทำให้สูญหาย มีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ รองรับ สำหรับกรณี

มีเหตุการณ์กระทำให้บุคคลสูญหายเกิดขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบอย่างไรหรือไม่นั้น ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เมื่อกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้แล้ว

๒) ข้อชี้แจงต่อความเห็นนางสาวนริศราวัลย์ แก้วนพรัตน์ : เนื่องจากเป็นเงื่อนไขของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ข้อบทที่ ๖ มิใช่ผู้บังคับบัญชาทุกคนที่จะต้องรับผิด และไม่ได้กำหนดว่าระดับใด แต่จะต้องครบองค์ประกอบ ดังนี้ ๑) เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจควบคุมการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการกระทำให้บุคคลสูญหาย และ ๒) ทราบว่ามีการกระทำให้บุคคลสูญหายแล้วไม่ป้องกัน หรือดำเนินการสอบสวน

๓) ข้อชี้แจงต่อความเห็นของนางสาวสัณหวรรณ ศรีสด : หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๕ และ ๒๒๖ และสามารถปรับใช้มาตราดังกล่าวได้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้อีก ในส่วนประเด็นมาตรการป้องกันนั้นนอกจากที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะมีกลไกคณะกรรมการฯ ระดับนโยบาย ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการ แผนงาน ฯลฯ ในการป้องกัน ปราบปรามและเยียวยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการกำหนดเกี่ยวกับการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น ในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการพิจารณาอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคำนิยามการกระทำดังกล่าวยังไม่มีความไม่ชัดเจน แม้แต่ในสังคมระหว่างประเทศก็มีการวิพากษ์วิจารณ์กันในลักษณะที่ยังไม่สามารถหาคำนิยามที่ต้องตรงกันได้ หากมีการกำหนดเป็นฐานความผิดไว้ อาจมีปัญหาในการตีความได้

๔) ข้อชี้แจงต่อความเห็นของนายสมชาย หอมลออ : กฎหมายการห้ามฟ้องปิดปาก ปัจจุบันได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา สำหรับประเด็นความรับผิดของผู้บังคับบัญชากรณีกระทำให้บุคคลสูญหายเท่านั้น เนื่องจากมีข้อกำหนดเรื่องความรับผิดของผู้บังคับบัญชาในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ เท่านั้น

➢ **การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่าง** :

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นควรยืนยันร่างฯ (ฉบับปรับปรุงตาม วิปสนช.) เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

วิธีที่ ๓ : การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยดำเนินการผ่านช่องทาง ดังนี้

๑. เว็บไซต์ www.lawamendment.go.th

๒. เว็บไซต์ www.rlpd.go.th

๓. เว็บไซต์ www.humanrightscenter.go.th

๔. Facebook webpage กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๑ รวม ๒๐ วัน โดยมีผู้เข้าชมร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำให้บุคคล

สูญหาย พ.ศ. .... จำนวน ๑,๐๕๘ ราย และมีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น จำนวน ๕๓ ราย (เห็นด้วยจำนวน ๓๙ คน คิดเป็น ร้อยละ ๗๔) โดยสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้ดังนี้

๑. เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฯ เนื่องจาก

๑.๑ ปัจจุบันมีบทลงโทษต่อผู้กระทำผิดยังไม่มีความรุนแรงเพียงพอ เช่น ลงโทษแค่กักขังแล้วก็ปล่อยตัวไป เป็นต้น อยากให้มีความเข้มงวดให้มากกว่านี้

๑.๒ เป็นการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนภายในประเทศ จากการถูกกระทำทรมาน รวมไปถึงการกระทำให้บุคคลสูญหาย อีกทั้งยังสามารถนำคนผิดมาลงโทษตามสมควร

๑.๓ การซ้อมทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหายนั้น ยังคงเกิดขึ้นในประเทศไทย หากยังไม่มีกฎหมายมารองรับ จะมั่นใจได้อย่างไรว่าในอนาคตจะไม่เกิดกับตัวเราเองหรือครอบครัว การมีกฎหมายออกมาก็จะสามารถทำให้เกิดเหตุการณ์ลักษณะนี้น้อยลง และหากมีผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการซ้อมทรมานและบังคับบุคคลให้สูญหาย ผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดชอบด้วย

๑.๔ ประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญ และเร่งดำเนินการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ให้เกิดขึ้นโดยเร็วเนื้อหามีความสอดคล้องกับอนุสัญญาที่ไทยเข้าร่วมเป็นภาคี ได้อย่างครอบคลุมแล้ว

๒. ควรมีการแก้ไขในบางประเด็น ดังนี้

๒.๑ มาตรา ๑๑ “คณะกรรมการฯ” นั้น ควรมีประธานขององค์กรอิสระเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วย เช่น Amnesty International ประเทศไทย และมีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้กับกรณี ๓ จังหวัดชายแดนใต้หรือไม่

๒.๒ เห็นควรเพิ่มความผิดฐานผู้ใช้ ผู้สนับสนุน และความผิดฐานตระเตรียมการพยายามบังคับบุคคลให้สูญหาย และเพิ่มมาตรการในการเยียวยาผู้เสียหายให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๒.๓ นอกจากผู้ก่อเหตุทรมานหรือกระทำให้บุคคลสุญหายแล้ว กฎหมายควรกำหนดความรับผิดให้ครอบคลุมถึงผู้ที่สมรู้ร่วมคิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งรวมถึงผู้บังคับบัญชาที่รับทราบหรือปล่อยให้เกิดการกระทำความผิดด้วย นอกจากนี้ ต้องกำหนดด้วยว่าจะไม่นำข้อมูลใด ๆ ที่ได้จากการทรมานไปใช้ในการดำเนินคดี เพราะไม่มีความชอบธรรม และต้องบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ นี้ โดยไม่มีการยกเว้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนการไม่ส่งกลับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไปยังประเทศอันตราย ซึ่งถือเป็นการทรมานรูปแบบหนึ่งด้วย

➢ **การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่าง :**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นควรยืนยันร่างฯ (ฉบับปรับปรุงตาม วิป สนช.) เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

จ. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ถูกถอนออกจากการพิจารณาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ๕ หมวด ๓๑ มาตรา โดยดำเนินการ ๓ วิธี คือ (๑) การเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง www. lawamendment.go.th (๒) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และ (๓) การจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นได้ดังนี้

๑. <u>คำนิยาม (มาตรา ๓)</u>

๑.๑ เสนอให้ตัดนิยามคำว่า “การทรมาน” และ “การกระทำให้บุคคลสูญหาย” ในมาตรา ๓ ออกเนื่องจากอาจทำให้เกิดการสับสน และให้ใช้ความหมายและองค์ประกอบในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แทน

๑.๒ เสนอให้เพิ่มคำนิยามคำว่า “ผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ” เพื่อความชัดเจน

๑.๓ เสนอให้เพิ่มคำนิยามคำว่า “การประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี”

๒. <u>ฐานความผิด</u>

๒.๑ ความผิดฐานกระทำทรมาน (มาตรา ๕)

- เสนอให้มีการเพิ่มวัตถุประสงค์ของการทรมานให้เป็นไปตามอนุสัญญาต่อต้านทรมานฯ
- เสนอให้เพิ่มวรรคสุดท้ายตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ “ทั้งนี้ไม่รวมถึงความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานที่เกิดจาก หรืออันเป็นผลปกติจาก หรืออันสืบเนื่องมาจากการลงโทษทั้งปวงที่ชอบด้วยกฎหมาย”

๒.๒ ความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย (มาตรา ๖)

- เสนอให้รวมถึงความผิดที่กระทำโดยบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐด้วย เนื่องจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่มักกระทำให้บุคคลสูญหาย

๓. <u>ผู้ได้รับความเสียหาย (มาตรา ๑๐)</u>

ผู้ถูกบังคับให้สูญหายอาจเป็นผู้มีความหลากหลายทางเพศ จึงควรนิยาม “ผู้ได้รับความเสียหาย” ให้รวมถึง คู่ชีวิต และผู้อยู่ในอุปการะ ทั้งโดยพฤตินัยและนิตินัย

๔. <u>องค์ประกอบคณะกรรมการ (มาตรา ๑๑)</u>

๔.๑ ความไม่สมดุลของสัดส่วนของคณะกรรมการฯ ควรเพิ่มองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและภาคประชาชนร่วมด้วย

๔.๒ เสนอให้มีคณะกรรมการฯ ระดับภูมิภาคด้วย

๕. <u>การจัดทำบันทึกผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ (มาตรา ๑๙)</u>

๕.๑ ควรเพิ่มว่า “ต้องมีการแจ้งให้ญาติทราบทันที”

๕.๒ เสนอให้เพิ่มแพทย์ตรวจสุขภาพทั้งทางกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว

๕.๓ ควรจัดทำระเบียบเพื่อความชัดเจน

๕.๔ ควรกำหนดผู้ตรวจบันทึก

๕.๕ ต้องมีการตรวจสภาพจิตใจด้วยหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความหมายของการทรมาน

๕.๖ ควรกำหนดระยะเวลาในการตรวจก่อนหรือหลังควบคุมตัว

๕.๗ เสนอให้เพิ่มเติมการลงลายมือชื่อพยานทางฝั่งผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ มิฉะนั้นอาจทำให้มีข้อถกเถียงเช่นเดียวกับกรณีของนายบิลลี่ฯ

๕.๘ เสนอให้มีการกำหนดระยะเวลาในการจัดทำบันทึก

๖. บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งระงับการกระทำผิด (มาตรา ๒๒)

๖.๑ ควรกำหนดให้รวมถึงผู้อยู่กินฉันท์สามีภรรยาด้วยแต่มิได้จดทะเบียนตามกฎหมายด้วย

๖.๒ ควรมีหลักประกันการเข้าถึงสิทธิโดยแจ้งผู้เกี่ยวข้องให้ทราบถึงสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาล

๗. ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี (มาตรา ๒๕)

หากทหารกระทำความผิด ทหารยังคงขึ้นศาลทหารหรือไม่

๘. บทกำหนดโทษ (หมวด ๕)

ควรเพิ่มโทษให้หนักกว่าประมวลกฎหมายอาญา และโทษสูงสุดควรเป็นประหารชีวิต จึงสามารถจะปราบปรามได้จริง

๙. ความรับผิดของผู้บังคับบัญชา (มาตรา ๓๐)

๙.๑ กังวลความผิดตามมาตรานี้ เนื่องจากบางครั้งผู้บังคับบัญชาไม่ทราบจริง ๆ แต่ไม่รู้ว่าจะต้องเอาหลักฐานใดมาแสดงถึงความไม่ทราบได้อย่างชัดเจน

๙.๒ ขาดประเด็นความผิดฐานทรมาน

๑๐. ประเด็นอื่นๆ

๑๐.๑ เสนอให้พิจารณาเรื่องการห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อกระทำการทรมานหรือกระทำให้บุคคลสูญหาย หรือ มาตรา ๑๑ (ฉบับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ด้วยความละเอียดรอบคอบ

๑๐.๒ เสนอให้พิจารณาเรื่องหลักการห้ามผลักดัน หรือ มาตรา ๑๒ (ฉบับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ด้วยความละเอียดรอบคอบ

๑๐.๓ เสนอให้มีมาตรการคุ้มครอง และเยียวยาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องเพื่อกลั่นแกล้ง

๑๐.๔ เสนอให้กำหนดความผิดกับบุคคลธรรมดาผู้กระทำความผิดด้วย

๑๐.๕ เสนอให้กำหนดหลักการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากการทรมาน

๑๐.๖ เสนอให้มีการกำหนดอายุความโดยพิจารณาลักษณะของความผิดต่อเนื่อง

๑๐.๗ เสนอการจัดฝึกอบรมการตีความและการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้

๑๐.๘ เสนอให้มีการกำหนดกลไกอิสระในการตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์

➢ **คำชี้แจงรายประเด็น**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้ชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้

๑. คำนิยาม (ร่างมาตรา ๓)

๑.๑ คำชี้แจงกรณีเสนอให้ตัดนิยามคำว่า “การทรมาน” และ “การกระทำให้บุคคลสูญหาย” ในมาตรา ๓ ออกเนื่องจากอาจทำให้เกิดการสับสน และให้ใช้ความหมายและองค์ประกอบในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แทน :

การแก้ไขคำนิยามของคำว่า “การทรมาน” เกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า คำนิยามควรมีความสั้นกระชับ เนื่องจากสามารถขยายองค์ประกอบของความผิดฐาน “กระทำทรมาน” ได้ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ อยู่แล้ว นอกจากนี้คำว่า “การทรมาน” มีความมุ่งหมายในเชิงการป้องกันก่อนเกิดความผิดฐาน “กระทำทรมาน” เช่น ร่างมาตรา ๒๓ (๑) กำหนดให้ศาลอาจสามารถมีคำสั่งยุติการทรมาน ซึ่งเป็นกรณีที่การกระทำนั้นเข้าข่ายการกระทำตามคำนิยามตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓ มิใช่กรณีที่เกิดเป็นความผิดฐานกระทำทรมานตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ แล้ว สำหรับกรณีกระทำให้บุคคลสูญหายจำเป็นต้องกำหนดไว้ตามหลักการร่างกฎหมาย

๑.๒ คำชี้แจงกรณีเสนอให้เพิ่มคำนิยามคำว่า “ผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ” เพื่อความชัดเจน : ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องระบุความหมายไว้ เนื่องจากสามารถทำความเข้าใจและตีความตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลวิธีพิจารณาความอาญาได้อยู่แล้ว ซึ่งหมายถึง การคุมตัว ควบคุม ขัง กักขัง หรือจำคุก

๑.๓ คำชี้แจงกรณีเสนอให้เพิ่มคำนิยามคำว่า “การประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี” : ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า เป็นคำนิยามที่ไม่มีความชัดเจน แม้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงหลักการกำหนดโทษทางอาญาควรกำหนดความผิดให้ชัดเจนและตีความโดยเคร่งครัดจึงไม่ควรกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวได้ถูกนำไปกำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๗ (๒)

๒. <u>ฐานความผิด (ร่างมาตรา ๕ – ๖)</u>

๒.๑ คำชี้แจงกรณีเสนอให้มีการเพิ่มวัตถุประสงค์ของการกระทำทรมานให้เป็นไปตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน : การอนุวัติกฎหมายภายในให้เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐภาคีนั้น ๆ เข้าเป็นภาคีสามารถดำเนินการได้ตามเจตจำนงของรัฐภาคีนั้น ๆ แต่ต้องกำหนดไม่ต่ำกว่าหลักการของอนุสัญญาฯ เพราะอนุสัญญาฯ เป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำให้ปฏิบัติตามเท่านั้น รัฐภาคีจึงสามารถกำหนดมาตรการต่างๆ ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ข้อบทที่ ๑ ใช้คำว่า “such purposes as” เป็นเพียงการยกตัวอย่างวัตถุประสงค์ของการทรมาน ซึ่งแต่ละประเทศสามารถเลือกมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทเพื่อให้นำมาบังคับใช้ได้ชัดเจน

๒.๒ คำชี้แจงกรณีเสนอให้เพิ่มวรรคสุดท้ายตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ “ทั้งนี้ไม่รวมถึงความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานที่เกิดจาก หรืออันเป็นผลปกติจาก หรืออันสืบเนื่องมาจากการลงโทษทั้งปวงที่ชอบด้วยกฎหมาย” : ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ข้อความดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้ เนื่องจากการลงโทษตามกฎหมายเป็นการกระทำที่สามารถกระทำได้อยู่แล้ว

๒.๓ คำชี้แจงกรณีเสนอให้รวมถึงความผิดที่กระทำโดยบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐด้วย เนื่องจากผู้มีอิทธิผลในพื้นที่มักกระทำให้บุคคลสูญหาย : เจตนารมณ์สำคัญตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ คือ การมุ่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทรมานและอุ้มหายต่อประชาชน เนื่องจากเป็นผู้ที่มีอำนาจและทรัพยากรเหนือประชาชนแล้วกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ได้กำหนดคำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้อย่างกว้างขวาง (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓) ซึ่งรวมไปถึงบุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจรัฐ ได้รับมอบอำนาจ

ได้รับแต่งตั้ง อนุญาต สนับสนุน หรือยอมรับให้ใช้อำนาจรัฐด้วย นอกจากนี้ ยังรวมถึงผู้สมคบ หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดอีกด้วย (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๙)

๓. ผู้ได้รับความเสียหาย (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๐)

คำชี้แจงกรณีเสนอว่า ผู้ถูกบังคับให้สูญหายอาจเป็นผู้มีความหลากหลายทางเพศ จึงควรนิยาม “ผู้ได้รับความเสียหาย” ให้รวมถึง คู่ชีวิต และผู้อยู่ในอุปการะ ทั้งโดยพฤตินัยและนิตินัย : เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๐ เพื่อให้สามี ภริยา ผู้บุพการี และผู้สืบสันดานของบุคคลที่ถูกกระทำให้หายสาบสูญจัดการแทนผู้เสียหายได้เช่นเดียวกับกรณีถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจะจัดการเองได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕ (๒) โดยมีกรณีศึกษาของทนายสมชาย นีละไพจิตร ซึ่งภรรยาและบุตรไม่สามารถเข้าเป็นโจทก์ร่วมได้เนื่องจากศาลฎีกาพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ว่า "พฤติการณ์แห่งคดียังไม่ชัดเจนว่านายสมชาย ถูกทำร้ายหรือกระทำการต่อชีวิตที่จะได้รับบาดเจ็บหรือจนกระทั่งเสียชีวิต ดังนั้น นางอังคณา ภรรยา และบุตรของนายสมชาย จึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะเข้าขอเป็นโจทก์ร่วมได้ตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕ (๒) และไม่มีอำนาจยื่นฎีกา" ด้วยเหตุดังกล่าวร่างมาตรานี้จึงได้ปิดช่องโหว่ของกฎหมาย โดยยึดหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความทางอาญา ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดให้คู่ชีวิต ผู้อยู่ในการอุปการะ หรือบุคคลใกล้ชิดในลักษณะอื่นเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายด้วย นอกจากนี้ การให้สิทธิในการฟ้องคดีอย่างกว้างขวาง อาจทำให้การฟ้องคดีเกิดขึ้นอย่างไม่มีเหตุอันสมควร และอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกฟ้องได้

๔. องค์ประกอบคณะกรรมการ (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๑)

คำชี้แจงกรณีมีความเห็นว่า สัดส่วนของคณะกรรมการฯ มีความไม่สมดุล ควรเพิ่มองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและภาคประชาชนร่วม พร้อมทั้งเสนอให้มีคณะกรรมการฯ ระดับภูมิภาคด้วย : ตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๑ มีองค์ประกอบคณะกรรมการจำนวน ๑๙ คน โดยมีหน่วยงานทางรัฐบาลเป็นหลักสำคัญ เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้จะต้องอาศัยภารกิจจากหลายหน่วยงานในการป้องกัน ปราบปราม และเยียวยา จึงจำเป็นต้องกำหนดจำนวนคณะกรรมการเท่าที่ปรากฏเพื่อความคล่องตัวและความรวดเร็วในการดำเนินงานอย่างไรก็ตาม ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมสามารถเข้ามาเป็นคณะกรรมการฯ ได้ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี จำนวน ๔ คน โดยพิจารณาจากความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านสิทธิมนุษยชน

๕. การจัดทำบันทึกผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๙)

๕.๑ ควรเพิ่มว่า “ต้องมีการแจ้งให้ญาติทราบทันที”

๕.๒ เสนอให้เพิ่มแพทย์ตรวจสุขภาพทั้งทางกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว

๕.๓ ควรจัดทำระเบียบเพื่อความชัดเจน

๕.๔ ควรกำหนดผู้ตรวจบันทึก

๕.๕ ต้องมีการตรวจสภาพจิตใจด้วยหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความหมายของการทรมาน

๕.๖ ควรกำหนดระยะเวลาในการตรวจก่อนหรือหลังควบคุมตัว

๕.๗ เสนอให้เพิ่มเติมการลงลายมือชื่อพยานทางฝั่งผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ มิฉะนั้นอาจทำให้มีข้อถกเถียงเช่นเดียวกับกรณีของนายบิลลี่ฯ

๕.๘ เสนอให้มีการกำหนดระยะเวลาในการจัดทำบันทึก

คำชี้แจงกรณีให้มีการกำหนดรายละเอียดการจัดทำบันทึกผู้ถูกจำกัดเสรีภาพข้างต้น : ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจัดทำแนวทางการปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๙ พร้อมทั้งจัดทำแบบฟอร์มบันทึกเพื่อเป็นต้นแบบ และเพื่อความเป็นเอกภาพสำหรับการปฏิบัติงาน ดังนั้นรายละเอียดต่าง ๆ จะถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ประกาศใช้แล้ว อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการยกร่างพระราชบัญญัติฯ ทุกขั้นตอน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้มีการประชุมหารือเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการทำงาน และในขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์ต่อทั้งตัวเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ รวมถึงครอบครัวของผู้เสียหายด้วย

๖. <u>บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งระงับการกระทำผิด</u> (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๒)

๖.๑ คำชี้แจงกรณีมีความเห็นว่า ควรกำหนดให้รวมถึงผู้อยู่กินฉันท์สามีภรรยาแต่มิได้จดทะเบียนตามกฎหมายด้วย : เนื่องจากอาจเกิดปัญหาในการตีความอย่างกว้างว่า บุคคลใดๆ ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรานี้ได้ อาจทำให้เกิดการกลั่นแกล้งฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต รวมทั้งเกิดภาระต่อศาลในการพิจารณามีคำสั่งมิได้กำหนดบุคคลดังกล่าวไว้

๖.๒ คำชี้แจงกรณีมีความเห็นว่า ควรมีหลักประกันการเข้าถึงสิทธิโดยแจ้งผู้เกี่ยวข้องให้ทราบถึงสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาล : กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีแผนที่จะจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ เมื่อมีการประกาศใช้แล้ว พร้อมทั้งทำคู่มือเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วน ลดการใช้ดุลพินิจในการตีความ และสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๗. <u>ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี</u> (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕)

คำชี้แจงกรณีมีข้อสงสัยว่า ทหารยังคงขึ้นศาลทหารหรือไม่ : ผู้กระทำความผิดที่เป็นทหารยังคงต้องขึ้นศาลทหาร ตามหลักการของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔ ซึ่งกำหนดให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ไปใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในศาลทหารด้วย

๘. <u>บทกำหนดโทษ</u> (ร่างพระราชบัญญัติฯ หมวด ๕)

คำชี้แจงกรณีมีความเห็นว่า ควรเพิ่มโทษให้หนักกว่าประมวลกฎหมายอาญา และโทษสูงสุดควรเป็นประหารชีวิต จึงจะปราบปรามได้จริง : การกำหนดโทษอาศัยมาตรฐานจากประมวลกฎหมายอาญาความผิดในตำแหน่งหน้าที่ มาตรา ๑๕๗ และเพิ่มโทษขึ้นตามความรุนแรงของผลของการกระทำในวรรค ๒ และ ๓ ของร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๖ (ความผิดฐานกระทำทรมาน) และร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๗ (ความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย) โดยมีโทษสูงสุด คือ จำคุกตลอดชีวิต นอกจากนี้ ยังได้กำหนดร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๘ เป็นบทเพิ่มโทษตามอนุสัญญาฯ เมื่อกระทำความผิดต่อกลุ่มเปราะบาง เช่น หญิงมีครรภ์ ผู้พิการ สำหรับกรณีให้กำหนดโทษสูงสุดเป็นประหารชีวิตนั้น ขอเรียนว่า โดยหลักสิทธิมนุษยชนมีการรณรงค์ให้ยุติการลงโทษประหารชีวิต เนื่องจากการประหารชีวิตเป็นการละเมิดสิทธิในหลายๆ ประการ เช่น

สิทธิในชีวิต สิทธิในการทำงาน สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีผลการศึกษาวิจัยของต่างประเทศพบว่า การลงโทษประหารชีวิตไม่สามารถทำให้อาชญากรรมลดลง

๙. ความรับผิดของผู้บังคับบัญชา (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๐)

๙.๑ คำชี้แจงกรณีมีความห่วงกังวลความผิดตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรานี้ เนื่องจากบางครั้งผู้บังคับบัญชาไม่ทราบจริงๆ แต่ไม่รู้ว่าจะต้องเอาหลักฐานใดมาแสดงถึงความไม่ทราบได้อย่างชัดเจน : การพิสูจน์ความ “ไม่ทราบ” สามารถนำพยานหลักฐานในทุกรูปแบบมาแสดงและยืนยันตัวตนได้ ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานทางอิเล็กทรอนิกส์ และนอกจากนี้ขอยืนยันหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรานี้ว่า ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องรับผิดนั้น ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาทุกคน แต่จะต้องครบองค์ประกอบ คือ ๑) เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจควบคุมการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการกระทำให้บุคคลสูญหาย และ ๒) ทราบว่ามีการกระทำให้บุคคลสูญหายแล้วไม่ป้องกัน หรือดำเนินการสอบสวน

๙.๒ คำชี้แจงกรณีมีความเห็นว่า ขาดประเด็นความรับผิดของผู้บังคับบัญชากรณีความผิดฐานกระทำทรมาน : ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรานี้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ข้อ ๖ วรรค ๑ (บี) (ซี) จึงกำหนดให้ผู้บังคับบัญชารับผิดเฉพาะกรณีกระทำให้บุคคลสูญหายเท่านั้น ไม่มีหลักการนี้กำหนดไว้ในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ

๑๐. ประเด็นอื่นๆ

๑๐.๑ คำชี้แจงเกี่ยวกับบทบัญญัติ เรื่อง “การห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อกระทำการทรมานฯ” : บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในมาตรา ๑๑ เดิม ของร่างพระราชบัญญัติฯ (ฉบับกฤษฎีกา) ซึ่งถูกตัดไปในชั้นคณะกรรมาธิการ สนช. ซึ่งมาตรานี้เป็นประเด็นที่ได้รับการเรียกร้องจากภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศอย่างมาก เพื่อให้นำกลับมาบรรจุใหม่ เนื่องจากมองว่าเป็นหลักการที่สำคัญเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิด จึงสมควรคงไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ในขณะที่มุมมองจากหน่วยงานด้านความมั่นคงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ เพราะไม่ว่าสถานการณ์ใดๆ ก็ไม่สามารถยกขึ้นมาอ้างเพื่อกระทำทรมานได้อยู่แล้ว และหากมีการกระทำทรมานหรือการกระทำให้บุคคลสูญหายเกิดขึ้นและครบองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ก็สามารถเอาผิดและลงโทษได้โดยไม่มีข้อยกเว้น อีกทั้งมาตรานี้ยังไม่มีความชัดเจนและอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามมาตรานี้ได้ง่าย

๑๐.๒ คำชี้แจงเกี่ยวกับบทบัญญัติ เรื่อง “หลักการห้ามผลักดันกลับ” : บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในมาตรา ๑๒ เดิม ของร่างพระราชบัญญัติฯ (ฉบับกฤษฎีกา) แต่ถูกตัดไปในชั้นคณะกรรมาธิการ สนช. ซึ่งมาตรานี้เป็นประเด็นที่ได้รับการเรียกร้องจากภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศอย่างมาก เพื่อให้นำกลับมาบรรจุใหม่ เนื่องจากมองว่าเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิด จึงสมควรคงไว้ในกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมองว่าหลักการห้ามผลักดันกลับ เป็นหลักที่ยึดถือปฏิบัติอยู่แล้ว ประกอบกับในทางปฏิบัติมีการดำเนินงานตามกฎหมายอื่น ๆ อยู่แล้ว เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ ฯลฯ จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายนี้

๑๐.๓ คำชี้แจงกรณีเสนอให้มีมาตรการคุ้มครองและเยียวยาผู้ถูกฟ้องเพื่อกลั่นแกล้ง : ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน

และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติให้กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกกล่าวหาโดยไม่สุจริตว่ากระทำความผิดร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ดังนี้

๑) มาตรการระยะสั้น : เป็นมาตรการทางการบริหาร โดยให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมี (๑) กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง และ (๒) มีกลไกกลั่นกรองก่อนรับเป็นคดี

๒) มาตรการระยะยาว : ให้กระทรวงยุติธรรม เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกกล่าวหาโดยไม่สุจริตว่ากระทำความผิดตามกฎหมายนี้ โดยให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และยังไม่ดำเนินการทางวินัย ทางปกครอง หรือดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดเกี่ยวกับละเมิดเจ้าหน้าที่ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดจริง

๑๐.๔ คำชี้แจงกรณีเสนอให้มีการกำหนดความผิดกับบุคคลธรรมดาผู้กระทำความผิดด้วย :เจตนารมณ์สำคัญตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ คือ การมุ่งลงโทษ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่กระทำทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหายต่อประชาชน เนื่องจากเป็นผู้ที่มีอำนาจและทรัพยากรเหนือประชาชนแล้วกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ได้กำหนดคำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้อย่างกว้างขวาง (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓) ซึ่งรวมไปถึงบุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจรัฐ ได้รับมอบอำนาจ ได้รับแต่งตั้ง อนุญาต สนับสนุน หรือยอมรับให้ใช้อำนาจรัฐด้วย นอกจากนี้ ยังรวมถึงผู้สมคบ หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดอีกด้วย (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๑)

๑๐.๕ คำชี้แจงกรณีเสนอให้กำหนดหลักการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากการทรมาน : ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่าในกรณีนี้สามารถใช้หลักการที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๕ และ ๒๒๖ อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้อีก

๑๐.๖ คำชี้แจงกรณีเสนอให้มีการกำหนดอายุความโดยพิจารณาลักษณะของความผิดต่อเนื่อง : ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ใช้อายุความตามหลักประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ โดยพิจารณาระวางโทษ ในส่วนของการนับอายุความนั้นเป็นไปตามหลักการนับอายุความสำหรับความผิดต่อเนื่องตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งความผิดทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นความผิดต่อเนื่อง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลคดีทุจริตฯ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้อายุความสะดุดหยุดลงเมื่อผู้กระทำความผิดหลบหนีอีกด้วย

๑๐.๗ คำชี้แจงกรณีเสนอการจัดฝึกอบรมการตีความและการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ : ในชั้นของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติให้ภายหลังที่ร่างพระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้แล้วนั้นให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดำเนินการจัดทำคู่มือการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้วยการจัดอบรมเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน นอกจากนี้ แม้กฎหมายยังไม่มีผลใช้บังคับกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายฯ ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐

๑๐.๘ คำชี้แจงกรณีเสนอให้มีการกำหนดประเด็นเสนอให้มีการกำหนดกลไกอิสระในการตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ : การตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นประเด็นที่เป็นประโยชน์เนื่องจาก

จะเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญในการดำเนินคดีถูกกระทำทรมานและถูกกระทำให้บุคคลสูญหาย จึงขอรับไปปรับแก้ไขในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือแนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ถูกต้อง

➢ **การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ :**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตที่ได้รับแล้ว พบว่า เป็นประเด็นที่เคยได้รับการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมาธิการต่าง ๆ มาแล้ว จึงเห็นควรยืนยันร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อนำเสนอตามขั้นตอนของการพิจารณากฎหมายต่อไป

ฉ. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปี ๒๕๖๓

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งประกอบด้วย ๕ หมวด ๓๔ มาตรา โดยการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นได้ดังนี้

๑. <u>คำนิยาม</u> (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓)

๑.๑ ควรเพิ่มนิยามคำว่า “ความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรง”

๑.๒ ควรเพิ่มนิยามคำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม”

๑.๓ คำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ยังสื่อความหมายไม่ชัดเจน

๒. <u>องค์ประกอบความผิดฐานกระทำทรมาน</u> (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕)

เสนอให้ปรับปรุงข้อความ เนื่องจาก มีลักษณะเป็นคำแปลมาจากภาษาต่างประเทศ และให้ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย

๓. <u>องค์ประกอบความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย</u> (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๖)

เสนอให้เพิ่มองค์ประกอบความผิด กรณีที่เจ้าหน้าที่ปกปิดหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ

๔. <u>ห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ใดๆ เพื่อกระทำการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหาย</u> (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๑)

มาตรานี้จะเป็นการรุกรานอำนาจอธิปไตยของประเทศ เปิดช่องทางการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการประจำอนุสัญญาต่อต้านทรมานฯ อีกทั้งเกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย

๕. <u>ห้ามผลักดันบุคคลใดออกไปหากมีความเสี่ยงที่จะถูกกระทำทรมานหรือกระทำให้บุคคลสูญหาย</u> (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๒)

ถ้ากำหนดมาตรานี้ไว้อาจทำให้เกิดปัญหา เนื่องจาก มีการอพยพลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาจำนวนมาก

๖. <u>องค์ประกอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย</u> (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๓)

๖.๑ เสนอให้เพิ่มปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นกรรมการด้วย

๖.๒ ให้ข้อสังเกตว่า อัยการสูงสุด และเลขาธิการสำนักงานยุติธรรม ควรเป็นอิสระไม่ควรเป็นคณะกรรมการฯ ด้วย

๗. หน้าที่และอำนาจของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๐)

เสนอให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับผิดชอบเรื่องค่าสินไหมทดแทน

๘. คำสั่งของศาลเพื่อระงับการทรมานและเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕)

เสนอให้เพิ่มให้ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทน

๙. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

๙.๑ ข้อบทในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ กำหนดให้มีการจัดฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการควบคุมตัว การสอบสวน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง อีกทั้งใช้เวลานานกว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยจะดำเนินการที่สอดประสานกัน

๙.๒ เสนอให้เพิ่มมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เข้าไปในเหตุผลและความจำเป็น

➢ **คำชี้แจงรายประเด็น**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้ชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้

๑. คำนิยาม (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓)

๑.๑ คำชี้แจงกรณีเสนอให้เพิ่มนิยามคำว่า “ความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรง” : ที่ผ่านมาจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในชั้นต่างๆ ได้มีการพิจารณาประเด็นนี้แล้ว ซึ่งในท้ายที่สุดมีความเห็นว่าควรเปิดให้ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเช่นเดียวกับการตีความคำต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากความร้ายแรงจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

๑.๒ คำชี้แจงกรณีเสนอให้เพิ่มนิยามคำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” : สำหรับคำนี้ได้อ้างอิงมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ ซึ่งกล่าวถึงเหตุแห่งความแตกต่างที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติ คือ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น จึงสามารถตีความตามหลักการในรัฐธรรมนูญฯ ได้

๑.๓ คำชี้แจงกรณีที่มีความเห็นว่าคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ยังสื่อความหมายไม่ชัดเจน : คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว กล่าวคือ ในร่างพระราชบัญญัติฯ คำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกำหนดให้ครอบคลุมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติฯ อีกทั้งยังต้องหมายความรวมถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐตัวจริงและผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ เช่น กรณีกัปตันเครื่องบินได้รับมอบอำนาจจากรัฐเป็นผู้มีอำนาจจับกุมหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นบนอากาศยาน หรือกรณีกฎหมายมอบอำนาจให้ชาวบ้านไปจับผู้กระทำความผิดก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายนี้

๒. องค์ประกอบความผิดฐานกระทำทรมาน (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕)

คำชี้แจงกรณีเสนอให้ปรับปรุงข้อความ เนื่องจากมีลักษณะเป็นคำแปลมาจากภาษาต่างประเทศ และให้ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย : ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ได้นำหลักการมาจากอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ทำให้ยังคงถ้อยคำบางคำที่มาจากอนุสัญญาฯ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณามาตรานี้ประกอบกับกฎหมายไทยฉบับอื่น ๆ โดยละเอียด เพื่อพิจารณาถ้อยคำที่เหมาะสม และไม่เป็นอุปสรรคต่อการตีความตามกฎหมาย

๓. องค์ประกอบความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๖)

คำชี้แจงกรณีเสนอให้เพิ่มองค์ประกอบความผิด กรณีที่เจ้าหน้าที่ปกปิดหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ : ตามองค์ประกอบของความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย มีที่มาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ข้อบทที่ ๒ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่จำกัดเสรีภาพบุคคลแล้วปกปิดชะตากรรมหรือที่อยู่ของบุคคลนั้น โดยไม่ได้พิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปกปิดอย่างไร ดังนั้น การปกปิดอาจมีรูปแบบของการกระทำหรือละเว้นการกระทำก็ได้ เช่น ไม่พูด ไม่ให้พบ หรือ ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ ทำให้การให้ข้อมูลอันเป็นเท็จรวมอยู่ในองค์ประกอบความผิดของฐานความผิดกระทำให้บุคคลสูญหายแล้ว

๔. ห้ามอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ใดๆ เพื่อกระทำการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหาย (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๑)

คำชี้แจงกรณีมีข้อห่วงกังวลว่า มาตรานี้จะเป็นการรุกรานอำนาจอธิปไตยของประเทศ เปิดช่องทางการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการประจำอนุสัญญาต่อต้านทรมานฯ อีกทั้งเกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย : สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหาย เป็นสิทธิเด็ดขาดไม่สามารถล่วงละเมิดได้ (Non – derogation) ไม่ว่าสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งนานาประเทศเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นอาชญากรรมร้ายแรง และทุกประเทศจะต้องช่วยกันปราบปราม ดังนั้น มาตรานี้จึงเป็นหลักการสากล ไม่ใช่การรุกรานอำนาจอธิปไตยของรัฐ สำหรับการเปิดช่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการฯ นั้น เป็นกรณีข้อบทที่ ๒๑ ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการฯ ในการรับและพิจารณาคำร้องเรียน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้ประกาศรับอำนาจดังกล่าว จึงไม่มีการเปิดช่องให้มีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการฯ ได้ ทั้งนี้ สำหรับปัญหาในการตีความกฎหมายนั้น ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย และพิจารณาประกอบกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว

๕. ห้ามผลักดันบุคคลใดออกไปหากมีความเสี่ยงที่จะถูกกระทำทรมานหรือกระทำให้บุคคลสูญหาย (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๒)

คำชี้แจงกรณีมีความเห็นว่าการกำหนดมาตรานี้อาจทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากมีการอพยพลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาจำนวนมาก : ประเทศไทยได้ยึดถือหลักการห้ามผลักดันกลับเป็นจารีตประเพณีอยู่แล้ว รวมทั้ง ปัจจุบันได้มีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญต่อหลักการดังกล่าวอย่างจริงจังมากขึ้น โดยเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญ

ในการตรวจคัดกรองคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการคนต่างด้าวและการอพยพลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างยั่งยืน

๖. องค์ประกอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๓)

๖.๑ คำชี้แจงกรณีเสนอให้เพิ่มปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ : ในร่างพระราชบัญญัติฯ เดิม เคยมีการกำหนดให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหนึ่งในกรรมการด้วย แต่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ โดยภารกิจแล้ว จะมีบทบาทในส่วนของการฟื้นฟูเยียวยาโดยตรง ดังนั้นจึงสามารถแต่งตั้งเป็นหนึ่งในคณะอนุกรรมการด้านการช่วยเหลือเยียวยาในภายหลังได้

๖.๒ คำชี้แจงกรณีให้ข้อสังเกตว่า อัยการสูงสุด และเลขาธิการสำนักงานยุติธรรม ควรเป็นอิสระไม่ควรเป็นคณะกรรมการฯ : อัยการและศาล คือองค์กรอิสระ แต่เป็นองค์กรสำคัญในกระบวนการยุติธรรมที่จะช่วยให้ ข้อมูล ข้อกฎหมาย คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินคดี การป้องกัน และการช่วยเหลือเยียวยาแก่คณะกรรมการฯ อย่างถูกต้อง อีกทั้งจะเป็นช่องทางของคณะกรรมการฯ ที่จะสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจในการตีความตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ ดังนั้น อัยการสูงสุด และเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้คณะกรรมการฯ ขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๗. หน้าที่และอำนาจของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๐)

คำชี้แจงกรณีเสนอให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับผิดชอบเรื่องค่าสินไหมทดแทน : ตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๘ (๔) ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการฯ ในการกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือเยียวยาด้านการเงิน ดังนั้น การจะมีมาตรการหรือระเบียบในเรื่องนี้อย่างไรจะต้องรอการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ซึ่งอาจกำหนดให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบได้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติและเสรีภาพ มาตรา ๒๐ กำหนดให้กรมคุ้มครองสิทธิฯ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการฯ อีกทั้ง ปัจจุบันกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงมีเชี่ยวชาญในการพิจารณากรณีการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายมาโดยตลอด

๘. คำสั่งของศาลเพื่อระงับการทรมานและเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕)

คำชี้แจงกรณีเสนอให้ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทน : ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ เป็นกรณีของการระงับและเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น ไม่ใช่การพิจารณาดำเนินคดีผู้กระทำความผิด ดังนั้น การสั่งให้ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยยังไม่ได้พิสูจน์ความผิดจึงไม่สามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตาม หากมีความเสียหายด้านการเงินในเบื้องต้น อาจให้ศาลสั่งเยียวยาด้านการเงินเบื้องต้นได้โดยอาศัย มาตรา ๒๕ (๖) ทั้งนี้จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

๙. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

๙.๑ คำชี้แจงกรณีมีข้อห่วงกังวลว่า ข้อบทในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ กำหนดให้มีการจัดฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการควบคุมตัว การสอบสวน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง

อีกทั้งใช้เวลานานกว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยจะดำเนินการที่สอดประสานกัน : การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นหัวใจสำคัญของการป้องกันการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย เนื่องจาก เมื่อเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน จะทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น ทำให้ปัญหาเรื่องการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหายลดลง สำหรับเรื่องงบประมาณของการอบรมนั้นไม่ได้ใช้งบประมาณจำนวนมาก อีกทั้งการฝึกอบรมมักได้รับการสนับสนุนงบประมาณและองค์ความรู้จากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ องค์ภาคประชาสังคม องค์การระหว่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตต่าง ๆ ที่จะนำเสนอแนวคิดหลักการสากล และนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่ลดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหายได้ ในส่วนของระยะเวลาที่อาจจะยาวนานนั้น ขอเรียนว่ากรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพร่วมกับหน่วยงานและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องดำเนินการฝึกอบรมและทำความเข้าใจในประเด็นสิทธิมนุษยชนแก่ทุกภาคส่วนมาอย่างยาวนาน ทำให้ปัจจุบันเกิดการบูรณาการงานระหว่างหน่วยงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทั้งในรูปของการจัดทำหลักสูตร หรือการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างหน่วยงาน ทำให้ไม่ต้องใช้ระยะเวลามากในการดำเนินงาน

๙.๒ คำชี้แจงกรณีเสนอให้เพิ่มมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เข้าไปในเหตุผลและความจำเป็น : ตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดห้ามการทรมานและทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม ซึ่งในส่วนของเหตุผลและความจำเป็นได้กำหนดไว้เรียบร้อยแล้วคือ “เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย...”

- **การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ** :

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตที่ได้รับแล้ว พบว่า เป็นประเด็นที่เคยได้รับการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมาธิการต่างๆ มาแล้ว จึงเห็นควรยืนยันร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อนำเสนอตามขั้นตอนของการพิจารณากฎหมายต่อไป