



ศาสตราจารย์พิเศษ พรเพชร วิชิตชลชัย

ประธานวุฒิสภา

1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต

กรุงเทพฯ 10300

ประเทศไทย

พล.ต.อ.ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน

และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....

1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต

กรุงเทพฯ 10300

ประเทศไทย

เรียน ประธานวุฒิสภาและประธานคณะกรรมการวิสามัญ

เรื่อง วันสากลแห่งการสนับสนุนผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากการทรมาน (International Day In Support of Victims of Torture)

พวกเรา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีรายชื่อด้านท้าย เขียนจดหมายถึงท่านในโอกาสหลังจากวันสากลแห่งการสนับสนุนผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากการทรมานประจำปีพ.ศ. 2565 เพื่อแสดงความกังวลอย่างจริงจังต่อความล่าช้าอย่างต่อเนื่องในการพิจารณาและรับรองร่างกฎหมายที่มีเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทรมาน การปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และการบังคับให้สูญหาย เราขอเรียกร้องให้คณะกรรมการวิสามัญ และวุฒิสภา เร่งรัดกระบวนการพิจารณาและผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ชักช้าและประกันว่ากฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เรายังเรียกร้องให้มีการอภิปรายอย่างโปร่งใสและมีการชี้แจงความคืบหน้าของกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา

ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 วุฒิสภาได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... (“ร่างพระราชบัญญัติ”) ในการพิจารณาวาระแรก โดยมีเสียงสนับสนุน 197 เสียง คัดค้าน 2 เสียง และงดออกเสียง 4 เสียง ในเวลาต่อมา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 25 คนเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายใน 15 วัน ก่อนเสนอเข้าสู่ที่ประชุมวุฒิสภานาวาระต่อไป อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายที่มีการขยายกรอบเวลาดังกล่าว และในช่วงสี่เดือนที่ผ่านมา คณะกรรมการได้ประชุมกันเพียง 13 ครั้ง เพื่อพิจารณากฎหมายที่สำคัญยิ่งฉบับนี้ นอกจากนี้ ยังไม่มีการเปิดเผยบันทึกการประชุมครบทั้งหมดใน

เว็บไซต์ของวุฒิสภา ทำให้ประชาชนประสบความสำเร็จในการติดตามการอภิปรายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งผู้เสียหายและหน่วยงานประชาสังคมยังรายงานเพิ่มเติมว่าการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นไปอย่างจำกัด

นับแต่เข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี แห่งสหประชาชาติ (UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment หรือ “UNCAT”) ในปี 2550 ประเทศไทยได้ให้คำมั่นสัญญาทั้งในระดับระหว่างประเทศและในประเทศหลายครั้งที่จะทำให้การทรมานและการบังคับให้สูญหายเป็นความผิดทางอาญา ในระหว่างกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามระยะ (Universal Periodic Review หรือ UPR) ครั้งที่สอง ในปีพ.ศ. 2559 รัฐบาลยังให้คำมั่นโดยสมัครใจว่าจะให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับของ UNCAT เพื่อส่งเสริมพันธกรณีของประเทศไทยต่อการป้องกันการทรมานและการประติบัติที่โหดร้ายให้สอดคล้องตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น แต่แม้จะมีการให้คำมั่นเหล่านี้มามากกว่า 15 ปี และมีการจัดทำร่างกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้การทรมานและการบังคับให้สูญหายเป็นความผิดทางอาญา แต่ร่างกฎหมายเหล่านี้กลับถูกถอนออกไปโดยหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ยกตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัตินี้เกือบได้รับการประกาศใช้เมื่อปีพ.ศ. 2561 หลังจากได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (“สนช.”) ในการพิจารณาวาระแรก อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสนช.ได้ทำการขอขยายกรอบเวลาหลายครั้งเพื่อให้มีการทบทวนร่างพระราชบัญญัตินี้อย่างสมบูรณ์ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติถูกถอนออกก่อนการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 และมีการส่งร่างพระราชบัญญัติกลับไปให้กระทรวงยุติธรรม ทำให้เกิดความล่าช้าอย่างมากในกระบวนการนี้

นอกจากนั้น เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินี้กลับถูกทำให้อ่อนแอลงและถูกลดทอนในหลายโอกาส ทำให้ไม่สอดคล้องกับ UNCAT กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ “ICCPR”) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances หรือ “ICPPED”) แม้จะมีเสียงเรียกร้องจากองค์กรของเรา รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ให้จัดทำเนื้อหากฎหมายที่สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของไทยก็ตาม ข้อบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้าครอบคลุมถึงประเด็นคำนิยามของอาชญากรรมของการทรมานและการบังคับให้สูญหาย ซึ่งไม่สมบูรณ์และไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ การไม่กำหนดข้อบทเกี่ยวกับการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ข้อบกพร่องของข้อบทว่าด้วยหน่วยงานที่ต้องทำการดำเนินคดี ข้อบกพร่องของข้อบทว่าด้วยการไม่รับฟังคำให้การและข้อมูลที่ได้มาจากการทรมาน การประติบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และการบังคับให้สูญหาย เป็นหลักฐานใน

กระบวนการยุติธรรม ข้อบกพร่องของข้อบทว่าด้วยรูปแบบความรับผิดชอบทางอาญาตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้ และข้อบกพร่องของข้อบทว่าด้วยหลักประกันเพื่อป้องกันการทรมาน การปฏิบัติที่โหดร้ายอื่นๆ และการบังคับให้สูญหาย ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังกำหนดอายุความของอาชญากรรมการทรมานและการบังคับให้สูญหาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา UNCAT และ ICPPED มากนัก ทั้งยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้อาชญากรรมการบังคับให้สูญหายเป็นความผิดต่อเนื่องตราบที่ยังไม่สามารถทราบชะตากรรมหรือถิ่นที่อยู่ของผู้ถูกบังคับให้สูญหายได้

เราทราบว่าได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องที่สำคัญเหล่านี้หลายประการในร่างกฎหมายฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 และมีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ร่างกฎหมายฉบับปัจจุบันที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภายังคงมีเนื้อหาบางส่วนที่ไม่สอดคล้องอย่างเต็มที่ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ในการนิยามการ “ทรมาน” ร่างพระราชบัญญัตินี้มีแนวโน้มว่ามีเพียงวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบฐานกระทำการทรมาน ในขณะที่ภาษาที่ใช้ใน UNCAT ประกอบกับการตีความกฎหมายโดยคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติและหน่วยงานอื่นๆ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นเพียงแค่ตัวอย่าง และไม่ใช่วัตถุประสงค์ทั้งหมดที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบฐานกระทำการทรมาน นอกจากนี้ นิยามของ “การบังคับให้สูญหาย” ในภาษาของร่างพระราชบัญญัตินี้ดูเหมือนจะต้องมีองค์ประกอบของการปฏิเสธการกระทำความผิดอย่างชัดเจนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ แม้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศจะระบุไว้ว่า การปฏิเสธที่จะยอมรับการกระทำความผิด ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของการเสียบหรือเพิกเฉยนั้น ถือว่าเป็นการบังคับให้สูญหายได้เช่นกัน

## ความเป็นมา

ตามที่ระบุไว้ในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัตินี้จำเป็นต้องตราขึ้น “เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย...ให้สอดคล้องกับอนุสัญญา UNCAT และอนุสัญญา ICPPED”

ประเทศไทยได้เข้าเป็นรัฐภาคีของ UNCAT ในปีพ.ศ. 2550 ในปีพ.ศ. 2555 ประเทศไทยยังได้ลงนามในอนุสัญญา ICPPED สะท้อนถึงเจตจำนงค์ที่จะป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมการบังคับให้สูญหาย อย่างไรก็ตาม การให้ภาคยานุวัติของประเทศไทยต่ออนุสัญญา ICPPED ยังคงอยู่ระหว่างการดำเนินการจนถึงทุกวันนี้

ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2557 คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ (UN Committee against Torture) ได้เผยแพร่ข้อสังเกตเชิงสรุป (Concluding Observations) ต่อรายงานสถานการณ์สิทธิ

มนุษยชนฉบับแรกของประเทศไทย โดยในบรรดาประกาศข้อสงวนต่าง ๆ คณะกรรมการฯ ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการไม่กำหนดค่านิยมของการทรมาน และมีข้อสังเกตว่าการทรมานยังคงไม่เป็นความผิดตามกฎหมายในประเทศไทย

ในวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2560 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ยังได้เผยแพร่ข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนฉบับที่ 2 ของประเทศไทย คณะกรรมการฯ ได้แสดงข้อกังวลเกี่ยวกับความล่าช้าในการตราร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหายในประเทศไทย และเรียกร้องให้ประเทศไทยดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อผ่านร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศโดยสมบูรณ์

ในระหว่างกระบวนการ UPR ครั้งที่สาม เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564 ประเทศไทยยังยอมรับข้อเสนอแนะจากประเทศอื่นที่จะตรากฎหมายเพื่อให้การทรมานและการบังคับให้สูญหายเป็นความผิดทางอาญา และประกันให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ

เรายังคงมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกับวุฒิสภาประเทศไทย ในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ และยินดีหากจะมีโอกาสได้เข้าพบ อภิปราย และรับฟังความเห็นหรือคำถามใด ๆ ที่ท่านมีต่อประเด็นใด ๆ ในจดหมายนี้ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม กรุณาติดต่อ คุณสันหวรรณ ศรีสด ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) (+66 (0)2 619 8477/8478) หรือคุณชนาธิป ตติยการุณวงศ์ นักวิจัยระดับภูมิภาค แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (+66 (0)98 754 3995)

ขอแสดงความนับถือ

**แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International)**

**กลุ่มสมาชิกรัฐสภาอาเซียนเพื่อสิทธิมนุษยชน (ASEAN Parliamentarians for Human Rights)**

**ฮิวแมนไรท์วอตช์ (Human Rights Watch)**

**คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists)**

**สหพันธ์เพื่อสิทธิมนุษยชนสากล (International Federation for Human Rights)**

**องค์กรต่อต้านการทรมานทั่วโลก (World Organisation Against Torture)**