

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)



ประเทศไทย: กฎหมายว่าด้วยการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นก้าวที่สำคัญสู่การสร้างวัฒนธรรม ยุติธรรม แต่การบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบนับว่าเป็นเรื่องจำเป็น

22 กุมภาพันธ์ 2566

วันนี้ พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย (“พระราชบัญญัติ ฯ”) ที่ล่าช้ามาเนิ่นนาน ได้มีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งนับเป็นเวลากว่า 15 ปีหลังจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีต่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment หรือ UNCAT) ในโอกาสนี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists หรือ ICJ) และแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International) ยินดีที่กฎหมายฉบับข้างต้นมีผลบังคับใช้ และองค์กรทั้งสองขอเรียกร้องให้ภาครัฐดำเนินการตามพัฒนาการเชิงบวกนี้ด้วยการกำหนดมาตรการทั้งเพื่อการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามพันธะสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนยิ่งขึ้นเพื่อปกป้องประชาชนจากการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหาย

กฎหมายฉบับนี้เป็นผลมาจากความพยายามอันไม่หยุดหย่อนของเหยื่อและครอบครัวของพวกเขา องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร สมาชิกรัฐสภา และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการสร้างสรรค์เครื่องมือในการป้องกันการก่อการละเมิดสิทธิอันร้ายแรงเหล่านี้ และการให้การเยียวยาแก่ผู้รอดชีวิต แม้ว่ากฎหมายนี้จะมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการในวันนี้ แต่ภาครัฐได้เลื่อนการบังคับใช้บางมาตราที่สำคัญออกไปจนถึงเดือนตุลาคม

พระราชบัญญัติ ฯ นี้ทำให้การทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหาย เป็นความผิดทางอาญา และจัดให้มีกลไกคุ้มครองตามกฎหมายและวิธีพิจารณาความเพื่อป้องกันการกระทำดังกล่าว มาตรการต่างๆ ในกฎหมายฉบับนี้ยังมีจุดประสงค์เพื่อรับรองว่าเหยื่อและบุคคลอื่นๆ สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุการณ์ทรมานหรือการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการกระทำให้บุคคลสูญหายได้ โดยปราศจากความหวาดกลัว

“ในที่สุด ประเทศไทยก็ได้สร้างกรอบกฎหมายภายในประเทศขึ้นเพื่อจัดการกับอาชญากรรมที่เลวร้ายเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ ภาครัฐของไทยต้องดำเนินการที่โปร่งใสและเป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้จริงเพื่อให้ผู้กระทำ

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ความผิดต้องรับผิดชอบ และให้เหยื่อกับครอบครัวของพวกเขาสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้” เอียน เซเดอร์แมน (Ian Seiderman) ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายและนโยบายของ ICJ กล่าว

นอกจากนี้ องค์กรทั้งสองยังขอให้มีการประเมินความจำเป็นในการเลื่อนการบังคับใช้มาตราสำคัญต่างๆ อีกครั้ง และขอให้เร่งดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance หรือ ICPPED) และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Optional Protocol to the Convention against Torture หรือ OP-CAT)

ข้อกล่าวหาว่าด้วยการทรมาน การกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหาย

การบังคับใช้พระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้จะต้องตามมาด้วยมาตรการอื่น ๆ ภายในประเทศเพื่อขจัดการทรมาน การกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหาย มาตรการเหล่านี้หมายถึงรวมถึงการยุติวัฒนธรรมลอยนวลพ้นผิด และการรับรองว่าเหยื่อจะได้รับความยุติธรรม ความจริง และการเยียวยาสำหรับอาชญากรรมเหล่านี้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยและหน่วยงานภาคประชาสังคมไทย รวมไปถึงหน่วยงานที่ประจำอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงได้รับข้อร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง เกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่าด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกองกำลังด้านความมั่นคง โดยเฉพาะการทรมาน การกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหาย

นอกจากนี้ ในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2523 ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2565 คณะทำงานสหประชาชาติว่าด้วยการหายสาบสูญโดยถูกบังคับหรือไม่สมัครใจ (UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances) ได้บันทึกและส่งต่อข้อกล่าวหากรณีการกระทำให้บุคคลสูญหายจำนวน 92 กรณีมายังประเทศไทย ปัจจุบันนี้ ยังมี 76 กรณีที่ยังไม่ได้รับการจัดการแก้ไข

จำนวนของกรณีที่ได้รับการสืบสวนสอบสวนนั้นยังนับว่าน้อย โดยไม่ต้องเอ่ยถึงกรณีที่ผู้กระทำความผิดถูกนำตัวมาตัดสินลงโทษ อนึ่ง กรณีที่เหยื่อสามารถเข้าถึงการเยียวยาและการชดเชยความเสียหายก็ยังมีจำนวนน้อย เช่นเดียวกัน ในหลายกรณี แม้ว่าผู้ที่ร้องทุกข์ว่าเป็นเหยื่อของการทรมานหรือครอบครัวของผู้ที่เสียชีวิตจากการทรมานนั้นจะได้รับเงินเยียวยา ซึ่งมักจะไม่ถึงว่าเป็นการชดเชยอย่างเต็มที่ แต่ผู้กระทำความผิดในคดีดังกล่าวกลับไม่ถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

การเลื่อนการบังคับใช้บทบัญญัติที่สำคัญของพระราชบัญญัติ ฯ

ICJ และแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลเรียกร้องให้ประเทศไทยทบทวนการตัดสินใจเลื่อนการบังคับใช้ มาตรา 22 ถึงมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติ ฯ ไปจนถึงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2566 และให้ปรับวันที่มีผลบังคับใช้ ใหม่ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

“การถูกเลื่อนการบังคับใช้มาตราสำคัญบางมาตราของพระราชบัญญัติ ฯ นั้นเป็นเรื่องน่ากังวล พวกเราขอเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงการกระทำที่ทำให้เกิดความล่าช้ายิ่งขึ้น” เซเดอร์แมนกล่าวเพิ่มเติม “ถ้าไม่มี บทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่สามารถเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพโดยสมบูรณ์ และอาจ ไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงในพื้นที่”

ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 คณะรัฐมนตรีประเทศไทย [อนุมัติเลื่อนการบังคับใช้](#) มาตรา 22 ถึง 25 ของพระราชบัญญัติ ฯ ผ่านการออกพระราชกำหนดในลักษณะที่ดูเหมือนจะไม่เหมาะสมนัก โดยระบุเหตุแห่งการ ขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับว่ายังมีข้อขัดข้องและต้องใช้ระยะเวลาในการจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์และ เตรียมความพร้อมของบุคลากร มาตราที่ถูกเลื่อนการบังคับใช้นั้นกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบันทึกภาพและ เสียอย่างต่อเนืองในขณะจับและควบคุมตัว นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวและ เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เมื่อมีการร้องขอ

มาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2560 กำหนดไว้ว่าพระราชกำหนดจะถูกตราขึ้น ได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะ “รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทาง เศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ” เมื่อมี “กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะ หลีกเลี่ยงได้”

พระราชกำหนดดังกล่าวถูกตีพิมพ์ใน [ราชกิจจานุเบกษา](#) เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 โดยระบุว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเครื่องมืออุปกรณ์และทักษะช่างต้นนั้นจะ “มีผลกระทบต่อความปลอดภัย ในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง” “ส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ” “อาจทำให้เป็นประเด็น โต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับกุมมิชอบ” อีกทั้ง “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรใน การปฏิบัติงานที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย”

อย่างไรก็ดี พระราชกำหนดดังกล่าวนั้นต้องถูกเสนอต่อการประชุมรัฐสภาคร่าวต่อไปเพื่อพิจารณา แต่ทว่า สมัยการประชุมรัฐสภาจะสิ้นสุดในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 และการพิจารณาและรับรองพระราชกำหนดนี้ อาจเกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2566

ข้อบกพร่องที่ยังคงอยู่

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะเป็นพัฒนาการที่สำคัญ แต่ยังคงมีข้อบกพร่องที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อประกันว่ากฎหมายนั้นสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศโดยสมบูรณ์

“ร่างกฎหมายฉบับก่อนหน้านั้นมีบทบัญญัติที่เป็นปัญหาหลายประการ โดยข้อบกพร่องบางประการที่เราได้ระบุในข้อเสนอแนะก่อน ๆ นั้นได้รับการแก้ไขแล้วในพระราชบัญญัติฉบับที่ถูกบังคับใช้” คาโรลีน ฮอน (Carolyn Horn) ผู้อำนวยการชั่วคราวฝ่ายกฎหมายและนโยบายของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล กล่าว “อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีบทบัญญัติถูกต้องตามข้อกำหนดของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งรวมถึง UNCAT และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR)”

ทั้งนี้ ICJ และแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลได้เคยแสดงความเห็นในหลายโอกาสว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติ ฯ นั้นยังคงไม่เป็นไปตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของไทย

พระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้ยังคงประกอบด้วยบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ ข้อกังวลหลัก ได้แก่

- นิยามของอาชญากรรมการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหายไม่สมบูรณ์หรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และ 'กระทำให้บุคคลสูญหาย' โดยผู้กระทำการที่ไม่ใช่ภาครัฐ ตามที่ระบุในมาตรา 3 ของ ICCPED ไม่ได้ถูกกำหนดไว้
- การตัดมาตราที่ประกันว่ากฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมจะไม่สามารถบังคับใช้กับอาชญากรรมเหล่านี้ได้ออกจากพระราชบัญญัติฯ
- การขาดตัวแทนเหยื่อการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหายในองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและกระทำให้บุคคลสูญหายที่จะถูกตั้งขึ้น และการถอดถอนหน้าที่ของคณะกรรมการในการตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัว
- การถอดถอนบทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่รับฟังคำให้การหรือข้อมูลอื่นอันได้มาจากการทรมาน การกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี และ
- การขาดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดอายุความของอาชญากรรมการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย อันสอดคล้องกับอนุสัญญา UNCAT และ ICCPED โดยสมบูรณ์

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

สามารถอ่านบทวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติ ฯ ซึ่งจัดทำขึ้นโดย ICJ และแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ได้ที่ใน [ภาษาอังกฤษ](#) และ [ภาษาไทย](#)

แก้ไขต้นเหตุอื่นที่นำไปสู่การทรมาน การกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหาย

ปัจจัยอื่นที่อาจนำไปสู่หรือก่อให้เกิดการกระทำการทรมานจะต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่เปิดช่องให้สามารถมีการคุมขังโดยไม่สามารถติดต่อบุคคลภายนอกได้ (incommunicado detention) และอาจเอื้อให้เกิดการกระทำที่เป็นการทรมาน หรือการกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

“รัฐบาลไทยยังจะต้องประกันทั้งในทางกฎหมาย ทางนโยบาย และทางปฏิบัติ ว่าบุคคลทั้งหลายนั้นจะต้องไม่ถูกควบคุมตัวภายใต้เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่มากขึ้นที่จะถูกกระทำการทรมาน การกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้บุคคลสูญหาย” ฮอนกล่าวเพิ่มเติม “โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยควรที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เปิดช่องให้บุคคลถูกควบคุมตัวในสถานที่ที่ไม่ใช่สถานคุมขังอย่างเป็นทางการ โดยไม่มีการควบคุมดูแลโดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งก่อให้เกิดสภาวะที่อาจนำไปสู่การทรมานหรือการกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อื่น ๆ”

ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงที่ถูกบังคับใช้ในปัจจุบันสามฉบับ ได้แก่ กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 [พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน](#) พ.ศ. 2548 และ [พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร](#) พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ กฎอัยการศึกและพ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ นั้นให้อำนาจอย่างกว้างขวางในการคุมขังทางปกครอง โดยไม่มีการควบคุมดูแลอย่างเหมาะสมโดยฝ่ายตุลาการ เมื่อเจ้าพนักงานใช้อำนาจภายใต้กฎหมายเหล่านี้ พวกเขาไม่จำเป็นที่จะต้องพาดพิงผู้ถูกคุมขังไปยังศาลในขั้นตอนใดๆของการคุมขัง

การให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

เจ้าหน้าที่รัฐไทยควรให้สัตยาบันแก่ ICCPED และ OP-CAT โดยไม่ล่าช้า

“องค์กรของพวกเราขอเรียกร้องให้ประเทศไทยดำเนินการตามคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้ว่าจะให้สัตยาบันแก่ ICCPED โดยไม่มีเงื่อนไขข้อสงวน และไม่เป็นการล่าช้าอีกต่อไป อีกทั้งดำเนินการตามคำมั่นสัญญาว่าจะให้สัตยาบันแก่ OP-CAT” ฮอนกล่าว

ประเทศไทยเป็นภาคีของ ICCPR และ UNCAT ในเดือนมกราคมพ.ศ 2555 ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญา ICCPED แต่ 11 ปีหลังจากการลงนามก็ยังคงไม่มีการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาดังกล่าว

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ในวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้มีมติรับรองการให้สัตยาบันแก่ ICPPED อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยยังคงไม่ได้ให้กรอบเวลาที่ชัดเจนของการส่งมอบสัตยาบันสารต่อเลขาธิการสหประชาชาติตามที่ถูกกำหนดไว้ โดยให้เหตุผลว่ายังอยู่ระหว่างกระบวนการเตรียมการในประเทศเพื่อที่จะทำการให้สัตยาบันแก่ ICPPED

ในวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564 ในระหว่างกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามระยะ (Universal Periodic Review หรือ UPR) ครั้งที่สาม ประเทศไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจต่อข้อเสนอแนะว่าให้ดำเนินการให้สัตยาบันแก่ ICPPED และ OP-CAT ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

OP-CAT กำหนดพันธกรณีให้เจ้าหน้าที่จัดตั้งกลไกป้องกันการทรมานระดับชาติ (National Preventive Mechanism หรือ NPM) ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญที่เป็นอิสระและมีอำนาจในการเข้าเยี่ยมสถานที่คุมขัง โดยรวมถึงการเข้าเยี่ยมโดยไม่มีการบอกกล่าวล่วงหน้า รวมถึงยินยอมให้มีการเยี่ยมเยียนโดยหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ กลไกที่เป็นอิสระเช่นนี้มีความจำเป็นอย่างมากในการป้องกันการทรมานและการกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งรวมถึงผ่านการบังคับใช้ข้อเสนอแนะโดยละเอียดที่ได้มาจากการเยี่ยมเยียนเช่นว่า