



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9)

เลขที่ 1 ถนนพระอาทิตย์ ตำบล พระบรมมหาราช

วัง อําเภอพระนคร กรุงเทพฯ 10200

saraban@ocs.go.th

วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ 2569

เรียน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9)

เรื่อง: ข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ...

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists – ICJ) เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาและนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงจากทุกภูมิภาคทั่วโลกซึ่งทำงานเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย

ICJ ขอเสนอข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... (“ร่างพระราชบัญญัติ”) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแทนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 (“พระราชบัญญัติ พ.ศ.2550”) เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และเปิดให้มีการแสดงความคิดเห็นระหว่างวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2569¹

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ปรากฏต่อไปนี้อยู่บนพื้นฐานของพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) และอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – UNCAT) ซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐภาคี ICJ เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่เสนอจะช่วยแก้ไขช่องว่างที่มีอยู่ และเสริมสร้างการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศยิ่งขึ้น

¹ โปรดดู https://www.law.go.th/listeningDetail?survey_id=NjU2NERHOV9MOVdfRUPTIRFTkQ=

นอกจากนี้ ICJ ขอเรียนให้คณะกรรมการกฤษฎีกา โปรดพิจารณารายงานขององค์กร เรื่อง การเข้าถึงความยุติธรรมกรณีความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะในประเทศไทย: การศึกษาข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งเผยแพร่ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2568² รายงานดังกล่าวได้จัดทำการศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดเกี่ยวกับความสอดคล้องของทั้งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2550 และร่างพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอในปีพ.ศ. 2567 กับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ข้อค้นพบหลายประการในรายงานดังกล่าวยังคงมีความเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน และสมควรได้รับการพิจารณาควบคู่ไปกับข้อคิดเห็นฉบับนี้เพื่อประกอบความเข้าใจในบริบทและรายละเอียดเพิ่มเติม

ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวได้ระบุข้อบกพร่องสำคัญหลายประการของร่างกฎหมาย อันได้แก่ (1) การกำหนดนิยามคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” และ “บุคคลในครอบครัว” ที่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ส่งผลให้ขอบเขตการคุ้มครองถูกจำกัด (2) อุปสรรคอย่างมีนัยสำคัญต่อการสอบสวนและดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการกำหนดให้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอมความได้ และการกำหนดอายุความที่สั้นเกินสมควร (3) การให้ความสำคัญเชิงระบบต่อการเจรจาไกล่เกลี่ยและ “ประนีประนอม” มากกว่าการดำเนินคดี แม้ในกรณีที่ไม่เหมาะสมตลอดจนการยึดถือ “ความสงบและการอยู่ร่วมกันของครอบครัว” เป็นสำคัญ ซึ่งในหลายกรณีอาจกระทบต่อสิทธิและความปลอดภัยของผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัว และ (4) การกำหนดบทลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดในบางกรณี ทั้งนี้ เป็นที่น่าเสียดายว่าข้อบกพร่องหลายประการดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน

I. พัฒนาการเชิงบวกในร่างพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติได้มีบทบัญญัติเชิงบวกหลายประการ ซึ่งภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่ง³ รวมถึงผู้เสียหายหรือผู้รอดชีวิตจากความรุนแรงในครอบครัว ได้เรียกร้องอย่างต่อเนื่องและประเด็นดังกล่าวยังได้รับการเสนอไว้ในรายงานของ ICJ ที่อ้างถึงข้างต้นด้วย

บทบัญญัติเชิงบวกดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดไว้ในหมวด 2 ของร่างพระราชบัญญัติให้มีการจัดตั้งงบประมาณเฉพาะเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของหน่วยงานตน ทั้งนี้รวมถึงการให้ค่าทดแทนความเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ที่ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวต้องรับผิดชอบ ตามแผนแก้ไขและป้องกันการใช้ความรุนแรงในครอบครัว ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดให้ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวเข้าอยู่ในสถานที่ปลอดภัย ในกรณีที่มีความเสี่ยงว่าจะถูกกระทำด้วยความรุนแรงซ้ำ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดให้

² คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล, “การเข้าถึงความยุติธรรมกรณีความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศและเพศภาวะในประเทศไทย: การศึกษาข้อมูลเบื้องต้น”, พฤศจิกายน พ.ศ. 2568, โปรดดู https://www.icj.org/wp-content/uploads/2025/11/TH_Baseline-study_GBV_Thailand.pdf (“รายงาน SGBV ของ ICJ พ.ศ. 2568”).

³ ilaw, “เครือข่ายต่อต้านความรุนแรงฯ ยื่นริเริ่มร่างพ.ร.บ. คุ้มครองผู้ถูกกระทำรุนแรงในครอบครัว คุ้มครองผู้เสียหายรอบด้าน เอาผิดผู้กระทำอย่างจริงจัง”, วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2568, โปรดดู <https://www.ilaw.or.th/articles/52063>

ผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวได้รับการตรวจรักษาหรือตรวจประเมินจากการแพทย์ หรือขอคำปรึกษา แนะนำจากจิตแพทย์ นักจิตวิทยา พยาบาลจิตเวช หรือนักสังคมสงเคราะห์

นอกจากนี้ อีกพัฒนาการหนึ่งที่มีนัยสำคัญคือการบัญญัติให้สถานะของบุคคลที่เคยถูกระทำความรุนแรงในครอบครัวอย่างต่อเนื่อง อาจเป็นเหตุบรรเทาโทษในการกำหนดโทษ⁴ โดยมาตรา 41 ของร่างพระราชบัญญัติ กำหนดให้ศาลอาจลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หากความปรากฏต่อศาลใน ระหว่างการพิจารณาคดีว่าผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวได้กระทำไปเพราะเหตุว่าตนหรือบุคคลในครอบครัวถูก กระทำโดยมิชอบซ้ำกันอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อร่างกายหรือจิตใจของผู้กระทำความ รุนแรงในครอบครัวอย่างมาก จนต้องกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่เป็นคดีอาญา

II. ประเด็นข้อห่วงกังวลสำคัญและข้อเสนอแนะ

1. นิยามของ “ความรุนแรงในครอบครัว”

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติจะได้ขยายความหมายของคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” ให้กว้างขึ้นเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2550 แล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ยังปรากฏช่องว่างที่ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่สอดคล้องโดย สมบูรณ์กับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – คณะกรรมการ CEDAW) ซึ่งเป็นองค์กรตามอนุสัญญาที่มี หน้าที่ตีความและกำกับการณ์การปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา CEDAW ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าความรุนแรงใน ครอบครัวครอบคลุมไม่เพียงแต่ความเสียหายทางร่างกายและจิตใจ หรือการล่วงละเมิดทางเพศเท่านั้น หากยัง ครอบคลุมถึง “ความรุนแรงทางเศรษฐกิจ” ด้วยซึ่งรวมถึงการกระทำที่จำกัดหรือบั่นทอนความสามารถของผู้เสียหาย ในการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นอิสระ เช่น การที่คู่ครองขูดขวงมิให้ผู้เสียหายประกอบอาชีพหรือมีรายได้ด้วย ตนเอง

แม้มาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติจะได้ขยายความหมายจากพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2550 ให้ครอบคลุมถึง ความผิดเกี่ยวกับเพศหรือคุกคามทางเพศรวมทั้งการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงแล้วก็ตาม แต่กลับ

⁴ ภายใต้กฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในบางกรณี การกำหนดโทษประหารชีวิตอาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่ง ของ “อิตลิตฆาต (femicide)” และอาจเป็นการลิดรอนสิทธิในชีวิตโดยพลการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ศาลมิได้พิจารณาปัจจัยสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษ เช่น ประวัติการถูกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ผู้เชี่ยวชาญหลาย รายในประเทศไทยได้แสดงความกังวลอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับกรณีของผู้หญิงบางรายได้รับโทษร้ายแรงที่สุด ไม่ว่าจะเป็นโทษประหาร ชีวิตหรือโทษจำคุกเป็นระยะเวลายาวนาน จากการกระทำที่เป็นการฆ่าคู่รักหรือบุคคลอื่นในความสัมพันธ์ใกล้ชิด ในสถานการณ์ที่ผู้หญิง กระทำไปเพื่อป้องกันตนเอง หรือเพื่อตอบโต้ต่อความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทั้งที่มีพยานหลักฐานชัดเจน สนับสนุนข้ออ้างดังกล่าว โดยที่ศาลมิได้นำเหตุบรรเทาโทษที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาอย่างเหมาะสม การกระทำของผู้หญิงในลักษณะ ดังกล่าวมักถูกตีความว่าเป็นการกระทำที่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สมสัดส่วน ขณะที่สถานะของผู้หญิงในฐานะผู้รอดชีวิตจากความ รุนแรงในครอบครัวที่เกิดขึ้นซ้ำๆ กลับมิได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอในการวินิจฉัยคดี, เพิ่มเติมโปรดดู รายงาน SGBV ของ ICJ พ.ศ. 2568, หน้า 33-34.

มิได้บัญญัติถึงความเสียหายทางเศรษฐกิจไว้อย่างชัดเจน⁵ และแม้ว่าการกระทำลักษณะดังกล่าวอาจตีความได้ว่าอยู่ภายใต้วรรคที่กำหนดถึง “การดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้บุคคลในครอบครัวอยู่ภายใต้อำนาจของตนโดยไม่เป็นธรรม” อย่างไรก็ตาม การมีได้กล่าวถึงมิติทางเศรษฐกิจไว้อย่างชัดเจน ย่อมมีแนวโน้มสูงที่จะทำให้บทบัญญัติดังกล่าวได้รับการบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดให้นิยามคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” ครอบคลุมถึงความรุนแรงทางเศรษฐกิจ โดยชัดเจนในบทนิยาม

2. นิยามคำว่า “บุคคลในครอบครัว”

คณะกรรมการ CEDAW ยังได้ยอมรับว่าความรุนแรงในครอบครัวครอบคลุมถึงความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับคู่รักหรือคู่สัมพันธ์ใกล้ชิด (intimate partner violence) ไม่ว่าจะมีส่วนสมรสหรืออยู่ร่วมกันหรือไม่ก็ตาม⁶ อย่างไรก็ตาม มาตรการ 4 ของร่างพระราชบัญญัติได้จำกัดขอบเขตการคุ้มครองไว้เฉพาะ “บุคคลในครอบครัว” ซึ่งกำหนดให้รวมถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์โดยการสมรส ผู้ซึ่งเคยเป็นคู่สมรส ผู้ซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันคู่สมรสโดยมิได้จดทะเบียนสมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้รับบุตรบุญธรรมหรือบุตรบุญธรรม รวมถึงผู้อุปการะหรือผู้ถูกรับอุปการะเลี้ยงดูอย่างบุตร พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมแต่บิดาหรือมารดา ลุง ป้า น้า อา รวมทั้งผู้ซึ่งอยู่ในครัวเรือนเดียวกันและต้องพึ่งพาอาศัยกัน

นิยามดังกล่าวซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติพ.ศ. 2550 มักถูกตีความและบังคับใช้โดยผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมในลักษณะที่ไม่ครอบคลุมบุคคลที่อยู่ในความสัมพันธ์เชิงคู่รักหรือความสัมพันธ์โดยพฤตินัยโดยมิได้อาศัยอยู่หรือไม่เคยอยู่ร่วมกันในครัวเรือนเดียวกัน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขัด

⁵ คณะกรรมการ CEDAW, ‘คดี Kell ต่อ แคนาดา,’ ข้อสื่อสารลำดับที่ 19/2008, เอกสารประชาชาติCEDAW/C/51/D/19/2008, 26 เมษายน พ.ศ. 2555. อนุสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านความรุนแรงต่อสตรีและความรุนแรงในครอบครัวให้นิยาม “ความรุนแรงในครอบครัว” ว่าเป็น “การกระทำทุกรูปแบบทั้งทางกาย เพศ จิตใจ หรือเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในครอบครัวหรือหน่วยครัวเรือน ระหว่างคู่สมรสหรือคู่สัมพันธ์ในอดีตหรือปัจจุบันไม่ว่าผู้กระทำจะเคยพักอาศัยร่วมกับผู้เสียหายหรือไม่ก็ตาม

⁶ สำหรับคดี J. I. ต่อ ฟินแลนด์, X. ต่อ ตีมอร์ - เลสเต้ และ S. L. ต่อ บัลแกเรีย ดู: คณะกรรมการ CEDAW, ‘แนวคิดและขอบเขตการคุ้มครองจากความรุนแรงในครอบครัวในฐานะความรุนแรงทางเพศและเชิงเพศตามอนุสัญญา CEDAW, ข้อเสนอแนะที่ลำดับที่ 35 และพิธีสารเลือกรับของ CEDAW และในทางปฏิบัติของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยความรุนแรงต่อสตรี – ประเด็นสำคัญ ข้อเสนอแนะ และแนวทางต่อรัฐภาคี รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดี,’ เข้าถึงเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2567, โปรดดูที่: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-08/domestic-violence-as-gender-based-violence-under-cedaw.doc>

กับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของอนุสัญญา CEDAW และไม่สอดคล้องกับแนวการตีความของคณะกรรมการ CEDAW

ในทางตรงกันข้าม มาตรา 32 ของร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดขอบเขตของ “บุคคลในครอบครัว” ที่มีสิทธิขอคุ้มครองสวัสดิภาพตามบทบัญญัติดังกล่าวให้หมายความรวมถึง “คู่รักซึ่งแสดงออกต่อบุคคลทั่วไปหรือที่มีความผูกพันลึกซึ้งทางจิตใจต่อกันไม่ว่าจะเป็นเพศเดียวกันหรือต่างเพศก็ตาม” ดังนั้น การที่ความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าวมิได้ถูกบัญญัติรวมอยู่ในนิยามหลักของคำว่า “บุคคลในครอบครัว” ตามมาตรา 4 ซึ่งใช้บังคับกับบทบัญญัติทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติ จึงก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องและความผิดปกติในเชิงโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ

ข้อเสนอแนะ

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดให้นิยามคำว่า “บุคคลในครอบครัว” ครอบคลุมโดยชัดแจ้งถึงผู้ที่อยู่ในความสัมพันธ์ฉันท์คู่รักหรือความสัมพันธ์เชิงคู่สมพันธ์ใกล้เคียงโดยพฤตินัย (*de facto relationship*) ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ร่วมกันหรือเคยอาศัยอยู่ร่วมกันหรือไม่ก็ตาม

3. ความผิดอันยอมความได้

คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ (Committee against Torture – คณะกรรมการ CAT) ซึ่งเป็นองค์กรตามอนุสัญญาที่มีหน้าที่ตีความและกำกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน (UNCAT) รวมทั้งคณะกรรมการ CEDAW ได้ยืนยันว่า ในทุกกรณีของความรุนแรงในครอบครัวและความรุนแรงต่อสตรีในทุกรูปแบบ รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องเริ่มต้นกระบวนการดำเนินคดีอาญา นำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณา คดี และกำหนดบทลงโทษทางอาญาที่เหมาะสม⁷ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอาญาและดำเนินคดีเองโดยรัฐ (*ex officio prosecution*) ตามความเหมาะสม⁸ พันธกรณีดังกล่าวหมายความว่า เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐรับทราบข้อกล่าวหาเกี่ยวกับความรุนแรงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนอย่างทันท่วงที มีประสิทธิภาพ และปราศจากอคติ และเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอ ต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ พันธกรณีดังกล่าวมีผล

⁷ คณะกรรมการ CEDAW, “ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 28 ว่าด้วยพันธกรณีหลักของรัฐภาคีภายใต้มาตรา 2 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ,” เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/GC/28, 16 ธันวาคม 2553, ย่อหน้า 34 (“ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 28 ของคณะกรรมการ CEDAW”); คณะกรรมการ CAT, “ข้อคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 (2007) ว่าด้วยการดำเนินการตาม มาตรา 2 โดยรัฐภาคี,” เอกสารสหประชาชาติ CAT/C/GC/2, 24 มกราคม 2551, ย่อหน้า 18 (“ข้อคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของคณะกรรมการ CAT”) และคณะกรรมการ CAT, “ข้อคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ว่าด้วยการดำเนินการตามมาตรา 14 โดยรัฐภาคี,” เอกสารสหประชาชาติ CAT/C/GC/3, 13 ธันวาคม 2555, ย่อหน้า 23 (“ข้อคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของคณะกรรมการ”).

⁸ คณะกรรมการ CEDAW, “ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ความรุนแรงบนฐานเพศภาวะต่อผู้หญิง โดยเป็นการปรับปรุง ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 19 (ค.ศ.1992),” เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/GC/35, 2017, วรรค 2 (“ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW”)

บังคับใช้ไม่ว่าผู้รอดชีวิตจากเหตุกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวจะร้องทุกข์ดำเนินคดีหรือไม่ก็ตาม และรวมถึงในกรณี ที่ผู้รอดชีวิตถอนคำร้องในภายหลังก็ตาม

อย่างไรก็ดี เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพ.ศ. 2550 มาตรา 10 ของร่างพระราชบัญญัติยังคงกำหนดให้ ความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอมความได้ ซึ่งหมายความว่าผู้เสียหายสามารถถอนคำ ร้องทุกข์ หรือทำความตกลงยอมความกับผู้ถูกกล่าวหาได้ ส่งผลให้กระบวนการดำเนินคดีสิ้นสุดลง แม้ว่ากฎหมายจะ กำหนดว่าการยอมความดังกล่าวไม่ลบล้างความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น แต่ก็ได้กำหนด ข้อยกเว้นสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาบางมาตรา ได้แก่ มาตรา 295 (ทำร้ายร่างกายหรือจิตใจโดยไม่ ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัส) มาตรา 391 (ใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นโดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ) มาตรา 392 (ข่มขู่ให้ผู้อื่นเกิดความกลัวหรือตกใจ) มาตรา 393 (ดูหมิ่นผู้อื่นต่อหน้าหรือโดยการโฆษณา) มาตรา 397 (กระทำการรังแก ข่มเหง คุกคาม หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความอับอาย หรือเดือดร้อนรำคาญ) และ มาตรา 398 (กระทำ ทารุณต่อเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปี ผู้ป่วย หรือผู้สูงอายุ) โดยความผิดเหล่านี้ยังคงเป็นความผิดอันยอมความได้ หาก ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตาม “แผนแก้ไขและป้องกันการใช้ความรุนแรงในครอบครัว” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 อย่างครบถ้วน

ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากความรุนแรงทางร่างกายและจิตใจเป็นรูปแบบของความ รุนแรงในครอบครัวที่ถูกรายงานมากที่สุด ในทางปฏิบัติ หากต้องการให้การกระทำดังกล่าวถูกพิจารณาเป็นความผิด อาญาอันยอมความไม่ได้ จะต้องเข้าเกณฑ์ความผิดตามมาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดเกณฑ์ ความเสียหายที่ร้ายแรงกว่า เช่น ทุพพลภาพ หรือการเจ็บป่วยที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดอย่างรุนแรงต่อร่างกายเป็น เวลามากกว่า 20 วัน⁹ ดังนั้น หากผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บจนต้องรักษาพยาบาลน้อยกว่า 20 วัน ความผิดดังกล่าว ยังคงเป็นความผิดอันยอมความได้ และกระบวนการดำเนินคดีอาจยุติลงได้ทุกเมื่อ ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเพิ่มความเสี่ยงที่ผู้เสียหายจะถูกกดดันให้ถอนคำร้องทุกข์

นอกจากนี้ การกระทำความรุนแรงมาตรา 295 ของประมวลกฎหมายอาญาจะถือเป็นความผิดยอมความ ไม่ได้ หากเกิดขึ้นนอกบริบทของความรุนแรงในครอบครัว ความแตกต่างดังกล่าวยิ่งตอกย้ำบรรทัดฐานทางสังคมที่เป็น อันตราย ซึ่งมองว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในครอบครัวหรือคู่รักมีความร้ายแรงน้อยกว่าความร้ายแรงที่เกิดขึ้นใน ความสัมพันธ์รูปแบบอื่น

ข้อกังวลดังกล่าวได้ถูกหยิบยกโดยองค์กรตามสนธิสัญญาของสหประชาชาติ โดยในข้อสังเกตเชิงสรุปต่อ รายงานครั้งแรกของประเทศไทยในปีพ.ศ. 2557 และในข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานครั้งที่สองของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2567¹⁰ คณะกรรมการ CAT ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการจัดให้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอม

⁹ ความร้ายแรงในลักษณะอื่น ได้แก่ ตาบอด หูหนวก ลิ่นขาด หรือเสียมานประสาท

¹⁰ คณะกรรมการ CAT, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับรายงานตามวาระปกติฉบับที่สองของประเทศไทย,’ เอกสารสหประชาชาติ CAT/C/THA/CO/2, 9 ธันวาคม พ.ศ.2567, ย่อหน้า 37 (‘ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2567 ต่อประเทศไทย’)

ความได้ และได้แนะนำให้ประเทศไทยแก้ไขพระราชบัญญัติพ.ศ. 2550 เพื่อให้การคุ้มครองผู้รอดชีวิตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹¹

ข้อเสนอแนะ

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 ของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดให้ความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว รวมทั้งความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้โดยอัตโนมัติ โดยเฉพาะความผิดฐานทำร้ายร่างกายและจิตใจตามมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้เป็นความผิดที่ไม่อาจยอมความได้

4. การดำเนินคดีเองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Ex officio Investigation)

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การเริ่มต้นกระบวนการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีอาญาในกรณีความรุนแรงในครอบครัวขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้รอดชีวิตว่าจะดำเนินการทางกฎหมายหรือไม่ แนวทางดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และอาจนำไปสู่การลายนวลพินิจ (impunity) ในกรณีที่ผู้เสียหายหวาดกลัว ถูกบังคับข่มขู่ หรือไม่สามารถยื่นคำร้องทุกข์ได้ด้วยเหตุอื่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ ผู้ดำเนินคดีจำเป็นต้องมีอำนาจเริ่มต้นดำเนินคดีได้เอง (*ex officio prosecution*)

ทั้งนี้ แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติจะได้ขยายขอบเขตของการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติพ.ศ. 2550 เล็กน้อย แต่ตามมาตรา 13 (8) พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถร้องทุกข์แทนผู้เสียหายได้ เฉพาะในกรณีที่ผู้เสียหายได้แสดงความประสงค์จะดำเนินคดี แต่ไม่สามารถยื่นคำร้องได้ด้วยตนเอง เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่อยู่ในวิสัย สภาพจิตใจ หรือมีโอกาสที่จะร้องทุกข์ได้หรือมีเจตนาจะร้องทุกข์แต่ไม่ประสงค์ที่จะร้องทุกข์ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่สอดคล้องอย่างกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยเชิงรุกทันทีเมื่อทราบหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกิดความรุนแรงในครอบครัว ไม่ว่าผู้รอดชีวิตจากกรณีความรุนแรงในครอบครัวจะแสดงความประสงค์ที่จะร้องทุกข์หรือไม่ก็ตาม

นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาสังคมและทนายความได้รายงานว่าในทางปฏิบัติผู้รอดชีวิตต้องเผชิญกับอุปสรรคสำคัญในการร้องทุกข์ หรือแม้แต่ในการแสดงความประสงค์ที่จะดำเนินคดี¹² อุปสรรคดังกล่าวได้แก่ การขาดความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิในการร้องทุกข์ ความโดดเดี่ยว ความหวาดกลัว ความบอบช้ำทางจิตใจ การถูกควบคุมหรือบงการโดยผู้กระทำความผิด และการพึ่งพาทางเศรษฐกิจต่อผู้กระทำความผิด¹³ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติในปัจจุบันยังมิได้กำหนดมาตรการที่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

¹¹ คณะกรรมการ CAT, 'ข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับรายงานตามวาระปกติฉบับที่สองของประเทศไทย,' เอกสารสหประชาชาติ CAT/C/THA/CO/1, พ.ศ.2557 ('ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2557 ต่อประเทศไทย')

¹² รายงาน SGBV ของ ICJ พ.ศ. 2568, หน้า 44

¹³ เพิ่งอ้าง

ประเด็นข้อกังวลเหล่านี้ได้ถูกหยิบยกโดยคณะกรรมการ CAT โดยในข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานครั้งที่สองของประเทศไทยในปีพ.ศ. 2567 คณะกรรมการได้แนะนำให้ประเทศไทยนำระบบการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีเองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ (*ex officio investigation*) มาใช้ในกรณีความรุนแรงในครอบครัว¹⁴

ข้อเสนอแนะ

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 (8) ของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีโดยไม่ต้องรอการร้องทุกข์ (*ex officio prosecution*) กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐได้รับทราบหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกิดความรุนแรงในครอบครัว เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยความริเริ่มของรัฐเองอย่างทันทีทันใด ครบถ้วน และเป็นกลาง และเมื่อพยานหลักฐานมีเพียงพอ ให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย

5. อายุความ

การกำหนดอายุความที่สั้นสำหรับการดำเนินคดีในกรณีความรุนแรงในครอบครัวถือเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยบทบัญญัติในมาตรา 20 ของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติพ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องทุกข์ภายในสามเดือน นับแต่ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวอยู่ในวิสัย สภาพจิตใจ และมีโอกาสที่จะแจ้งหรือร้องทุกข์ได้ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะไม่สามารถดำเนินคดีได้

แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีถ้อยคำที่คำนึงถึงสถานการณ์บางประการซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อความสามารถของผู้รอดชีวิตในการแจ้งความร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁵ แต่กำหนดระยะเวลาสามเดือนดังกล่าวมักไม่เพียงพอสำหรับผู้รอดชีวิตจำนวนมาก เนื่องจากผู้รอดชีวิตอาจยังคงเผชิญกับความหวาดกลัว ความบอบช้ำทางจิตใจ การควบคุมหรือบีบบังคับจากผู้กระทำความรุนแรง รวมทั้งการพึ่งพาทางเศรษฐกิจหรือทางอารมณ์ต่อผู้กระทำความรุนแรง ซึ่งมักทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป อันเป็นเหตุให้การร้องทุกข์ล่าช้า ดังที่คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน CAT ได้เน้นย้ำไว้¹⁶ นอกจากนี้ ภายใต้กฎหมายอาญาทั่วไป ความผิดบางประการ เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกายหรือจิตใจโดยไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัสตามมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีอายุความในการดำเนินคดีสิบปี ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างอายุความที่ใช้กับความรุนแรงในครอบครัวและอายุความที่ใช้กับความผิดในลักษณะเดียวกันซึ่งเกิดขึ้นนอกบริบทความรุนแรงในครอบครัวนั้นยังตอกย้ำบรรทัดฐานทางสังคมที่เป็นอันตราย ซึ่งมองว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในครอบครัวหรือคูรักรักมีความร้ายแรงน้อยกว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์รูปแบบอื่น

¹⁴ ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2567 ต่อประเทศไทย, วรรค 36-37

¹⁵ ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, วรรค 29(e)

¹⁶ คณะกรรมการ CAT ได้ระบุไว้ในข้อคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ย่อหน้า 40 สำหรับเหยื่อจำนวนมากการผ่านไปของกาลเวลาไม่ได้ทำให้ความเสียหายที่ได้รับลดลงแต่อย่างใด ตรงกันข้าม ในบางกรณี ความเสียหายอาจทวีความรุนแรงขึ้นอันเนื่องมาจากภาวะความเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (*post-traumatic stress*) ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการดูแลรักษาและการสนับสนุนทางการแพทย์ จิตวิทยา และสังคม ทั้งนี้ บริการดังกล่าวมักไม่สามารถเข้าถึงได้สำหรับบุคคลที่ยังไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในครอบครัวในลักษณะของการข่มขืน ซึ่งคณะกรรมการ CAT ได้ยอมรับว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการทรมาน แม้จะกระทำโดยบุคคลที่มีใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ในกรณีความรุนแรงในครอบครัว¹⁷ ความผิดดังกล่าวไม่ควรถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อายุความในการดำเนินคดี ทั้งนี้เป็นไปตามแนวการตีความพันธกรณีทางกฎหมายของรัฐภายใต้อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน (UNCAT) ของคณะกรรมการ CAT¹⁸

ข้อเสนอแนะ

- แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 ของร่างพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดให้อายุความในการดำเนินคดีคำนึงถึงสถานการณ์ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความสามารถของผู้รอดชีวิตในการแจ้งความร้องทุกข์เกี่ยวกับความรุนแรงที่ตนได้รับ อีกทั้งกำหนดระยะเวลาให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิด โดยอย่างน้อยต้องไม่น้อยกว่าระยะเวลาอายุความตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหาย และ
- แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 เพื่อกำหนดว่า ในกรณีที่การกระทำความรุนแรงในครอบครัวเข้าข่ายความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา หรือความผิดเกี่ยวกับเพศอย่างร้ายแรงในรูปแบบอื่น ความผิดดังกล่าวไม่ควรถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อายุความ

6. การระงับข้อพิพาททางเลือก: “แผนการแก้ไขและป้องกันการใช้ความรุนแรงในครอบครัว”

ตามกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การพิจารณาเหตุปัจจัย เช่น คู่สมรสหรือการอยู่ร่วมกันในครอบครัว ไม่ควรถูกใช้เป็นปัจจัยในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นความรุนแรงในครอบครัวหรือในการพิจารณาว่าควรดำเนินคดีอาญาหรือไม่ การไกล่เกลี่ยหรือกระบวนการยุติข้อพิพาทอื่น ๆ ควรใช้ได้เฉพาะในกรณีที่เป็นการขอยกเว้นเท่านั้น และต้องเกิดขึ้นภายหลังจากที่ทีมผู้เชี่ยวชาญซึ่งได้รับการฝึกอบรมเฉพาะด้านได้ทำการประเมินอย่างรอบด้าน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้เสียหายได้ให้ความยินยอมโดยสมัครใจ โดยมีข้อมูลครบถ้วน และไม่มีความเสี่ยงที่ยังคงเกิดขึ้นต่อผู้เสียหายหรือสมาชิกในครอบครัว กระบวนการดังกล่าวยังต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และทักษะเฉพาะด้านในการจัดการกรณีความผิดเกี่ยวกับเพศและความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศ และที่สำคัญที่สุด กระบวนการดังกล่าว ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกลไกกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการของผู้รอดชีวิต¹⁹

¹⁷ ข้อคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของคณะกรรมการ CAT, วรรค 18, คณะกรรมการเห็นว่าหากรัฐไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควร (due diligence) ในการป้องกัน สอบสวน ลงโทษ และจัดให้มีการเยียวยาสำหรับการกระทำที่เข้าข่ายการทรมาน ย่อมเป็นการเอื้อให้บุคคลที่มีใจเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำการต้องห้ามตามอนุสัญญาได้ โดยการลอบนอกล้มผิด (impunity) การเพิกเฉย หรือการไม่ดำเนินการของรัฐในลักษณะดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมหรือให้ความยินยอมโดยพฤตินัยต่อการกระทำดังกล่าว รวมถึงในกรณีความรุนแรงด้วยเหตุแห่งเพศ เช่น การข่มขืน ความรุนแรงในครอบครัว การขลิบอวัยวะเพศหญิง (female genital mutilation) และการค้ามนุษย์

¹⁸ ข้อคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 ของคณะกรรมการ CAT, วรรค 40

¹⁹ ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, วรรค 32(บี)

อนึ่ง ความก้าวหน้าประการหนึ่งในร่างพระราชบัญญัติคือการยกเลิกมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติพ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้การเปรียบเทียบให้คู่ความได้ยอมความกันเป็นสิ่งสำคัญในทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินคดี และกำหนดให้ศาลส่งเสริม “ความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันของครอบครัว” ในระหว่างกระบวนการดังกล่าว ซึ่งในหลายกรณีส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้รอดชีวิต อย่างไรก็ตาม หากร่างพระราชบัญญัติปัจจุบันได้ตราขึ้น ก็ยังคงเปิดช่องให้มีการใช้ระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีความรุนแรงในครอบครัวอยู่เช่นกัน

โดยมาตรา 24 ของร่างพระราชบัญญัติได้เปลี่ยนคำว่า “การเปรียบเทียบให้คู่ความได้ยอมความกัน” และ “ผู้ประนีประนอม” ตามพระราชบัญญัติพ.ศ. 2550 มาเป็นแนวทาง “การจัดทำแผนการแก้ไขและป้องกันการใช้ความรุนแรงในครอบครัว” ซึ่งจะดำเนินการโดย “ผู้จัดการรายกรณีความรุนแรงในครอบครัว” หรือในกรณีที่ศาลเห็นสมควร หรือมีคำร้องของคู่กรณี และศาลอนุญาตตามมาตรา 37 ทั้งนี้ แผนดังกล่าวยังเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการถอนคำร้องทุกขในกรณีความผิดอันยอมความได้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้

แม้ว่าบทบัญญัตินี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิ สวัสดิภาพ และความปลอดภัยของผู้รอดชีวิต รวมทั้งเพื่อป้องกันการตกเป็นเหยื่อซ้ำ แต่ในมาตรา 28 กลับกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนดังกล่าวให้รวมถึง “การคุ้มครองความเป็นเอกภาพของครอบครัว หรือสถานภาพการสมรสของคู่สมรส หรือบุคคลที่อยู่กินกันฉันสามีภรรยาโดยสมัครใจ” รวมทั้ง “การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว โดยเฉพาะในกรณีที่ครอบครัวมีหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบในการดูแลให้การศึกษาแก่สมาชิกในครอบครัวที่เป็นผู้เยาว์ โดยให้ความสำคัญต่อสวัสดิภาพและอนาคตของผู้เยาว์เป็นหลัก”

การกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวอาจนำไปสู่การกลับไปใช้แนวทางที่เน้นการยอมความในครอบครัว ซึ่งให้ความสำคัญกับการรักษาความสัมพันธ์ในครอบครัวมากกว่าสิทธิ ความปลอดภัย และอำนาจในการตัดสินใจของผู้รอดชีวิต/ผู้เสียหาย

ยิ่งไปกว่านั้น ร่างพระราชบัญญัตียังขาดมาตรการคุ้มครองที่เพียงพอเพื่อให้มั่นใจว่าการให้ความยินยอมของผู้เสียหายในการเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวจะเป็นไปโดยสมัครใจอย่างแท้จริง มีข้อมูลครบถ้วน และปราศจากการบีบบังคับ โดยนอกเหนือจากบทบัญญัติในมาตรา 24 ที่กำหนดให้กระบวนการดังกล่าวสามารถเริ่มต้นได้เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแสดง “ความประสงค์” ในการเข้าสู่กระบวนการ ร่างพระราชบัญญัติกลับไม่ได้กำหนดหลักประกันทางกระบวนการที่ชัดเจนในการประเมินว่ามีกรณีขึ้นใจ ความไม่สมดุลของอำนาจ หรือความเสี่ยงต่อผู้รอดชีวิตคงอยู่หรือไม่

ประเด็นข้อกังวลดังกล่าวได้ถูกหยิบยกขึ้นโดยองค์กรตามสนธิสัญญาของสหประชาชาติ โดยในข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานของประเทศไทยในปีพ.ศ. 2557 และปีพ.ศ. 2567 คณะกรรมการ CAT ได้แสดงความกังวลว่าพระราชบัญญัติพ.ศ. 2550 ให้ความสำคัญกับการประนีประนอมมากกว่าสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้รอดชีวิต²⁰ และในข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานตามวาระครั้งที่ 8 ของประเทศไทยในปีพ.ศ. 2568 คณะกรรมการ

²⁰ ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2557 ต่อประเทศไทย, วรรค 16(บี); ข้อสังเกตเชิงสรุป CAT ปีพ.ศ. 2567 ต่อประเทศไทย, วรรค 36-

CEDAW ก็ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการที่ประเทศไทยยังคงพึ่งพากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก รวมถึงความรุนแรงในครอบครัว²¹

ข้อเสนอแนะ

- แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 และมาตรา 37 เพื่อประกันว่าการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก รวมถึงการจัดทำ “แผนแก้ไขและป้องกันการใช้ความรุนแรงในครอบครัว” ไม่เป็นมาตรการบังคับ และจำกัดให้ใช้ได้เฉพาะในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และในทุกกรณีต้องไม่เป็นการขัดขวางการดำเนินคดีอาญาในกรณีความรุนแรงในครอบครัวที่มีความร้ายแรง
- ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 เพื่อกำหนดโดยชัดแจ้งว่า ในกรณีที่อนุญาตให้ใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก กระบวนการดังกล่าวต้อง
 - เริ่มต้นและดำเนินการได้เฉพาะเมื่อผู้รอดชีวิตได้ให้ความยินยอมโดยสมัครใจและโดยมีข้อมูลครบถ้วน ภายหลังจากการประเมินอย่างรอบด้านโดยทีมผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการฝึกอบรมเฉพาะด้าน เพื่อให้มั่นใจว่าไม่มีความเสี่ยงต่อผู้เสียหายและไม่มีการบีบบังคับ และ
 - ดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญอิสระที่มีความรู้และทักษะเฉพาะด้านในการจัดการคดีความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงกรณีที่มีการควบคุมบีบบังคับ หรือความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างคู่กรณี
- แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 28 ของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้แน่ชัดว่า “การคุ้มครองความเป็นครอบครัว” หรือ “สถานภาพการสมรส” จะไม่ถูกกำหนดให้เป็นวัตถุประสงค์ของการจัดทำ “แผนแก้ไขและป้องกันการใช้ความรุนแรงในครอบครัว” เนื่องจากแผนดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพิจารณาว่าจะดำเนินคดีอาญาต่อไปหรือไม่

7. บทกำหนดโทษ

ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องกำหนดบทลงโทษทางอาญาที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิดสำหรับผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวและความรุนแรงในรูปแบบอื่น²² อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพ.ศ. 2550 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดบทลงโทษที่มีลักษณะเบากว่ามาตรฐานเมื่อเทียบกับบทลงโทษในกฎหมายอาญาทั่วไป ตามมาตรา 42 ของร่างพระราชบัญญัติ บุคคลในครอบครัวผู้ใดกระทำการอันเป็นความรุนแรงต่อบุคคลในครอบครัว ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในทางตรงกันข้าม ตามมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือจิตใจผู้อื่นโดยไม่ถึงกับเป็น

²¹ คณะกรรมการ CEDAW, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับรายงานตามวาระปกติฉบับที่แปดของประเทศไทย,’ เอกสารสหประชาชาติ CEDAW/C/THA/CO/8, 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2568, วรรค 25(ซี)

²² ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 28 ของคณะกรรมการ CEDAW, วรรค 34, ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 35 ของคณะกรรมการ CEDAW, วรรค 23 และ 29 (เอ) และข้อคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของคณะกรรมการ CAT, วรรค 18

เหตุให้เกิดอันตรายสาหัส ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากรอบกฎหมายที่กำหนดโทษต่อการกระทำความรุนแรงในครอบครัวอย่าง ผ่อนปรนกว่าการใช้ความรุนแรงที่มีลักษณะเดียวกันซึ่งเกิดขึ้นนอกบริบทครอบครัว และส่งสัญญาณว่าความรุนแรงในครอบครัวมีความร้ายแรงน้อยกว่าการกระทำในบริบทอื่น

นอกจากนี้ บทกำหนดโทษตามมาตรา 43 ของร่างพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดความผิดเกี่ยวกับลงพิมพ์โฆษณาหรือหรือเผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วยวิธีการใดๆ ซึ่งภาพ เรื่องราว หรือข้อมูลใด ๆ อันอาจอันอาจจะทำให้ทราบได้ว่าบุคคลใดเป็นผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัวหรือเป็นผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายรองรับ กลับกำหนดโทษสูงกว่าความผิดฐานความรุนแรงในครอบครัวเอง กล่าวคือ มาตรา 43 กำหนดโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน หกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ความไม่สอดคล้องกันภายในบทบัญญัติดังกล่าวยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวที่ไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด

ข้อเสนอแนะ

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 42 ของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดให้บทกำหนดโทษสำหรับความผิดฐานความรุนแรงในครอบครัวมีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิด และต้องไม่น้อยกว่าบทกำหนดโทษสำหรับความผิดที่มีลักษณะใกล้เคียงกันตามกฎหมายอาญาทั่วไป รวมถึงตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

หากท่านประสงค์จะขอข้อมูลเพิ่มเติมหรือคำชี้แจงประการใด เรายินดีให้ความร่วมมือเสมอ

ขอแสดงความนับถือ

(ลายมือชื่อ)

Ian Seiderman

ผู้อำนวยการอาวุโสฝ่ายกฎหมายและนโยบาย

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

(International Commission of Jurists – ICJ)