



ที่ สม ๐๐๐๔/๗๔

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา

อาคารบี ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๗

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
ที่ ๓๑๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗ จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอ
ในการปรับปรุงกฎหมาย กฎหมายหรือข้อบังคับต่อคณะกรรมการสิทธิมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
เรื่อง สิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา
ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) และ
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๕ (๑) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. ความเป็นมา

นายรอมลี บินเจ้าอาลี ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ นายไชฟูลเลาะห์ บินเจ้าอาลี บุตรชายได้ถูกนายยูโซะ หมีเตะ ใช้อาวุธมีดแทงจนได้รับ
บาดเจ็บสาหัสและต้องทุพพลภาพตลอดชีวิต ต่อมากล่าวอาญาพิพากษาลงโทษจำคุกนายยูโซะ หมีเตะ เป็น
เวลา ๕ ปี ปรับ ๕๐ บาท ศาลแพ่งพิพากษายกฟ้องเนื่องจากคดีขาดอาญาความ นอกจากนี้ สำนักงานยุติธรรม
จังหวัดราชวิสาสได้ยกคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย
และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากผู้เสียหายยื่นคำขอเกินกำหนดหนึ่งปี

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี

ในกรณีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดราชวิสาสยกคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา
ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔
เนื่องจากยื่นคำขอเกินหนึ่งปีนั้น ที่ผ่านมา มีประชาชนจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลา
ในการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นสมควรเสนอแนะ
นโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง/....

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณารัฐมนตรีพิจารณารายงานดังกล่าว เพื่อมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ สภาพปัจจุหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่เจ้าเลี้ยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔

๔.๑.๑ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่เจ้าเลี้ยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารณรงค์รับรองสิทธิของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดโดยจะได้รับการเยียวยาเบื้องต้นจากรัฐ รวมถึงรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำการของจำเลยไม่เป็นความผิดโดยให้รัฐเยียวยาในเบื้องต้น ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่เจ้าเลี้ยในคดีอาญาดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิว่าผู้เสียหาย จำเลย หรือทายาทต้องยื่นคำขอเพื่อการเยียวยานั้นภายใน ๑ ปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เงื่อนไขอายุความ ๑ ปี ที่ผ่านมาพบว่า บุคคลผู้มีสิทธิส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงสิทธินี้ และมักยื่นคำขอเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๑ ปีไปแล้ว

๔.๑.๒ ความผิดตามรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติตั้งกล่าวยังไม่ครอบคลุมความผิดบางประเภท เช่น ความผิดฐานชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์เป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บหรือถึงแก่ความตาย หรือความผิดเกี่ยวกับการค้านบุญย์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นด้วยกับแนวทางที่กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว

๔.๑.๓ การกำหนดเงื่อนไขการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่เจ้าเลี้ยในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่เจ้าเลี้ยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ (๓) ที่กำหนดว่า จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำการของจำเลยไม่เป็นความผิด นั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อศาลยกฟ้อง ศาลมักจะไม่ระบุไว้ในคำพิพากษาอย่างชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำการของจำเลยไม่เป็นความผิด จึงทำให้มีจำเลยในคดีอาญาจำนวนมากที่ไม่ได้รับการเยียวยา นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมการเยียวยาผลกระทบด้านจิตใจและสังคมและไม่ครอบคลุมผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมในชั้นพนักงานสอบสวน อีกทั้ง การกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่เจ้าเลี้ยในคดีอาญา ทำให้การพิจารณาจ่ายมีขั้นตอนและใช้เวลา ในระบบการพิจารณาจ่ายเงินเยียวยาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่เจ้าเลี้ยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาว่าจะจ่ายหรือไม่ ควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ส่วนในขั้นตอนของการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และให้คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นที่สุด เพื่อให้การพิจารณาในเบื้องต้นมีความรวดเร็วขึ้นและให้ระบบการตัดสินใจอยู่ในระบบของฝ่ายบริหาร

๔.๑.๔ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่เจ้าเลี้ยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ กับระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจาก

การกระทำการของเจ้าหน้าที่รัฐอันสืบเนื่องมาจากการเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือเยียวยาด้านการเงินสำหรับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง หรือความชัดแย้งทางการเมือง และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือเยียวยาด้านการเงินตามหลักมนุษยธรรมสำหรับผู้ที่ถูกดำเนินคดีจากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง (พ.ศ.๒๕๕๔ – ๒๕๕๕) ซึ่งกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทั้งหมด เห็นว่ามีเจตนารมณ์คล้ายกันในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำการของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำตามหน้าที่ แต่กลับมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของจำนวนเงินที่เยียวยาและเงื่อนไขการได้รับสิทธิ โดยพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกลับให้การช่วยเหลือเยียวยาน้อยที่สุด โดยในกรณีที่เป็นการชุมนุมทางการเมืองนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำการของโดยใช้วิธีการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารซึ่งอาจขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และอาจเกิดการเลือกปฏิบัติได้ จึงควรมีข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำการของรัฐในลักษณะดังกล่าวด้วย

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กรณีการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และจำเลยในคดีอาญา

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

โดยหลักเมื่อบุคคลได้รับความเสียหายจากการกระทำการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ความเสียหายเรื่องข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมถึงการใช้นโยบาย หรือการบริหาร หรือการกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน บุคคลควรได้รับการเยียวยาโดยกำหนดไว้ในกฎหมายและใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้นเห็นควรมีข้อเสนอแนะนโยบาย ประกอบด้วย

๑) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจนครบาล รวมทั้งศาล รัฐสภา สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สมควรร่วมกับศึกษาและวิเคราะห์เพื่อวางแผนหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและให้มีมาตรฐานเดียวกันในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำการของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม หรือจากการใช้นโยบายหรือการบริหาร หรือการกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน พร้อมทั้งเพิ่มเติมมาตรการการให้ความช่วยเหลือเยียวยาทางด้านอื่นๆ นอกเหนือจากการเยียวยาด้านการเงิน

๒) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) สำนักงานตำรวจนครบาล รวมทั้งสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรพัฒนาและจัดสรรงรภอย่างเพียงพอในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมมากขึ้น เพื่อให้เป็นหลักประกันและเป็นที่เชื่อถือได้ว่าผู้ที่ถูกลงโทษเป็นผู้กระทำความผิดอย่างแท้จริงตามกฎหมาย

๓) นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์การเยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการยุติธรรมข้างต้นแล้ว คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) ควรมีข้อเสนอเกี่ยวกับการวางแผนหลักเกณฑ์อย่างชัดเจนในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจาก

การกระทำของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่ทำตามหน้าที่แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมือง เพื่อลดการใช้คุลปินิจและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

๕.๒.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สมควรเร่งรัด การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่เจ้ายาในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ในประเด็นดังนี้

(๑) ขยายกำหนดเวลาหรืออาจเรียกว่าอายุความการใช้สิทธิยื่นคำขอจากเดิม ๑ ปี เป็น ๑๐ ปี (มาตรา ๒๖) รวมทั้งกำหนดให้มีการแจ้งสิทธิในเรื่องนี้แก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญาที่ได้รับความเสียหายจากข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(๒) เพิ่มฐานความผิดท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ครอบคลุมเรื่องความผิดฐานชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์เป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บหรือถึงแก่ความตาย และความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

(๓) เนื่องจากการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายให้แก่เจ้ายาในคดีอาญาให้ได้รับการเยียวยา จากเดิมที่กำหนดว่า หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนี้ว่าเหตุจริงทั้งเป็นยังไง ให้แก่เจ้ายา จ่ายมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด.... (มาตรา ๒๐ (๓)) ควรแก้ไขเป็น เมื่อความมิค้ำพิพากษายกฟ้อง เท่านั้น

(๔) ทบทวนผู้ที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณาสั่งจ่ายค่าตอบแทนและค่าทดแทนในขั้นพิจารณาและในขั้นอุทธรณ์ จากเดิมที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่เจ้ายาในคดีอาญา มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๘) และกรณีผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ ต่อศาลอุทธรณ์ (มาตรา ๒๕) ควรแก้ไขเป็น ให้เจ้าหน้าที่ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รับผิดชอบพิจารณาจ่ายค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่ายดังกล่าว และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องขออุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ให้คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นที่สุด เพื่อให้การพิจารณาในเบื้องต้นมีความรวดเร็วยิ่งขึ้นและให้ระบบการตัดสินใจอยู่ในระบบของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรศึกษาหลักเกณฑ์ แนวทางการเยียวยาผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ถูกควบคุมตัวระหว่างถูกดำเนินคดีในขั้นพนักงานสอบสวนด้วย

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณajaejg ให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ณ ๗๙๗๗

(ศาสตราจารย์อมรา พงศ์พาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง

๗๙๗๗

(นางสาวชลีพร เดชขำ)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนเชี่ยวชาญ

บังคับบัญชาข้าราชการในกลุ่มงานพัฒนากฎหมายและนโยบาย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๘๘

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙