รายงานคู่ขนานการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี
จัดทำโดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)
****

กฎหมายภายในของประเทศไทยที่รองรับบทบัญญัติของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รับรองสิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกกระทำทรมาน โดยมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้

๒. ประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้การทรมานตามนิยามในข้อ ๑ ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ เป็นฐานความผิดเฉพาะ แต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิดอื่นที่รัฐกล่าวว่าสามารถนำมาใช้เพื่อรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ได้ เช่น ความผิดฐานทำร้ายจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ (มาตรา ๒๙๕) ทำร้ายผู้อื่นโดยทรมานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย (มาตรา ๒๙๖) ทำร้ายผู้อื่นจนได้รับอันตรายสาหัส (มาตรา ๒๙๗) ทำร้ายผู้อื่นโดยทรมานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย จนได้รับอันตรายสาหัส (มาตรา ๒๙๘) ข่มขืนใจผู้อื่นให้เสียเสรีภาพทำให้ต้องกระทำการนั้น ไม่กระทำการนั้น หรือจำยอมต่อสิ่งนั้น (มาตรา ๓๐๙) กักขังหน่วงเหนี่ยว (มาตรา ๓๑๐) ใช้กำลังทำร้ายโดยไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ (มาตรา ๓๙๑) และทำให้เกิดความกลัวหรือความตกใจโดยการขู่เข็ญ (มาตรา ๓๙๒)

๓. โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้ระบุเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกระทำผิดดังกล่าวตามนิยามของการทรมานตามข้อ ๑ ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ที่ระบุว่า การทรมานตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ จะต้องเป็นการกระทำที่มีความมุ่งประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกทรมานหรือบุคคลที่สาม หรือเป็นการข่มขู่ให้กลัว หรือเป็นการบังคับขู่เข็ญ หรือเป็นการกระทำที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุต่าง ๆ ประเทศไทยจึงมีถ้อยแถลงเมื่อเข้าเป็นภาคี ให้ความหมายของการกระทำทรมาน (ในข้อบทที่ ๑) การทรมานทั้งปวง ได้แก่ การพยายาม การสมรู้ร่วมคิด และการมีส่วนร่วมในการทรมาน (ในข้อบทที่ ๔) และการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีเขตอำนาจเหนือความผิด (ในข้อบทที่ ๕) ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ เป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้บังคับอยู่

๔. ในช่วงปี ๒๕๖๑-๒๕๖๒ รัฐบาลได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... เพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากหายสาบสูญโดยถูกบังคับ โดยเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งก่อนส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป นอกจากนี้ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์กรณีถูกกระทำทรมานและถูกบังคับให้หายสาบสูญ ซึ่งประกอบด้วยคณะอนุกรรมการ จำนวน ๔ คณะ ได้แก่ (๑) คณะอนุกรรมการติดตามและตรวจสอบกรณีถูกกระทำทรมานและถูกบังคับให้หายสาบสูญ (๒) คณะอนุกรรมการเยียวยากรณีถูกกระทำทรมานและถูกบังคับให้หายสาบสูญ (๓) คณะอนุกรรมการป้องกันการกระทำทรมานและบังคับให้หายสาบสูญ และ (๔) คณะอนุกรรมการคัดกรองกรณีถูกกระทำทรมานและบังคับให้หายสาบสูญ โดยเมื่อปี ๒๕๖๑ คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ

ได้รับเรื่องกรณีกระทำทรมาน จำนวน ๑๓๖ เรื่องและได้ยุติเรื่องทั้งหมด ในส่วนของปี ๒๕๖๒ คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ ได้รับเรื่องกรณีกระทำทรมาน จำนวน ๔๔ เรื่อง กรณีถูกบังคับให้หายสาบสูญ ๒ เรื่อง ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ ๖ เรื่องและได้ยุติ ๔๐ เรื่อง[๑]

๕. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีข้อสังเกตว่า การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทรมานเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาผู้เสียหาย ใช้ระยะเวลาดำเนินการยาวนานเมื่อพิจารณาว่าประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ และได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ นอกจากนี้ กสม. เห็นว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีสาระบางประการที่อาจยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา อาทิ การขาดคำนิยามและการกำหนดความผิดของการกระทำอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการประติบัติ หรือการลงโทษที่ย่ำยีศักดิ์ศรีตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๑๖ ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ เป็นต้น

๖. <u>ข้อเสนอแนะ</u> รัฐควรตรากฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาอย่างครบถ้วน

ปัญหาสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๗. ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนที่กล่าวอ้างเกี่ยวกับการกระทำทรมานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่า ๑๒๐ เรื่อง[๒] ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดย กสม. ได้รวมพิจารณาเรื่องร้องเรียนจำนวน ๑๐๐ เรื่องซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจับกุมและการควบคุมตัวบุคคลจากที่พักอาศัยและนำตัวไปควบคุมเพื่อสอบถามข้อมูลที่หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารพรานที่ ๔๓ และศูนย์ซักถามหน่วยข่าวกรองทางทหาร ค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี ตามกฎหมายด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดย กสม. มีข้อสังเกตว่า ผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการถูกกระทำทรมานมักมีอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ปัญหาอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐาน และความหวาดกลัวต่อการคุกคามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหรืออาจถูกเจ้าหน้าที่ฟ้องกลับ รวมถึงการกล่าวหาว่าเกิดการกระทำทรมานในขณะหรือหลังการจับกุมผู้ต้องสงสัยเพื่อขยายผลนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิด

๘. สภาพปัญหาของกฎหมายด้านความมั่นคง พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ประกาศใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๗[๓] และปัจจุบันได้มีการยกเลิกพื้นที่บังคับใช้ในพื้นที่ ๕ อำเภอของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส[๔] ทั้งนี้ กสม. เห็นว่าในพื้นที่ที่กฎหมายด้านความมั่นคงยังคงบังคับใช้ อาจเป็นโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยมิชอบได้เนื่องจากระยะเวลาในการกักตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดที่นานเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการจับกุมบุคคลที่ต้องสงสัยได้โดยไม่ต้องมีหมายศาล เป็นต้น การที่รัฐบาลได้บังคับใช้กฎหมายด้านความมั่นคงในพื้นที่ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีกระบวนการตรวจค้น จับกุม และคุมขัง

---

[๑] หนังสือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่ ยธ ๐๔๑๑/๓๕๒๖ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒] จำนวนดังกล่าวคือ จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ กสม. อ้างอิงจากหนังสือสำนักงาน กสม. ที่ สม ๐๐๐๗/๑๕๒๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒

[๓] ได้แก่ พื้นที่ของจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และอำเภอนาทวี จะนะ เทพา และสะบ้าย้อย ของจังหวัดสงขลา

[๔] ได้แก่ อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี อำเภอเบตง จังหวัดยะลา อำเภอสุไหงโกลก อำเภอสุคิริน และอำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส

บุคคลที่แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่อาจเปิดช่องให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบโดยเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น

(๑) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๕ ทวิ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ความมั่นคงในการกักตัวบุคคลที่มีเหตุควรสงสัยว่าฝ่าฝืนกฎหมายนี้ไว้เพื่อสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการได้เป็นเวลา ๗ วันโดยไม่ต้องมีการขอหมายจับต่อศาล

(๒) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องขอหมายศาลก่อนจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัยตามมาตรา ๑๑ และ ๑๒ แต่เจ้าหน้าที่สามารถควบคุมตัวบุคคลได้นานถึง ๗ วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานกว่าที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหากมีความจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจขอขยายเวลาการควบคุมตัวต่อศาลได้อีกครั้งละ ๗ วัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดไม่เกิน ๓๐ วันในสถานที่ที่มิใช่เป็นที่ควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวดังเช่นในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การได้รับการปรึกษาจากทนายความ

๙. กลไกตรวจสอบและถ่วงดุล กสม. เห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมาะสม โดยมาตรา ๑๖ ของพระราชกำหนดฯ ยกเว้นว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดฯ ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง นอกจากนี้ กสม. เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๗ ของพระราชกำหนดฯ ที่กำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมายตามพระราชกำหนดฯ ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยนั้นแม้ว่าการกระทำนั้นอาจมีผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้

๑๐. เมื่อปี ๒๕๖๒ หน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ออกระเบียบ จำนวน ๒ ฉบับเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติในการควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘[๕] ซึ่งถือเป็นพัฒนาการเชิงบวกเนื่องจากเป็นการกำหนดแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น การตรวจร่างกายโดยแพทย์ การเข้าเยี่ยมของญาติ และการติดตั้งกล้องวงจรปิดในบริเวณสถานที่ควบคุมตัว อย่างไรก็ดี กสม. เห็นว่า หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเปิดโอกาสให้ กสม. สามารถเข้าตรวจสอบหรือแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยเร็วในสถานที่ควบคุมตัวหรือพบผู้ถูกควบคุมตัวได้ทันทีเมื่อได้รับการร้องเรียนแล้ว ก็จะทำให้เกิดความโปร่งใสและเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มมากขึ้นด้วย[๖]

---

[๕] ระเบียบกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ว่าด้วยวิธีการปฏิบัติในการควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัย ตามมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และระเบียบกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

[๖] รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๘๗-๑๘๖/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๒ เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ทหารข่อมทรมานบุคคลผู้ต้องสงสัยในระหว่างถูกควบคุมตัว

๑๑. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรกำชับให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดต้องมีการลงโทษทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างจริงจังเพื่อไม่ให้เกิดการไม่ต้องรับโทษ (Impunity) นอกจากนี้ รัฐบาลควรทบทวนการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่าที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่ากฎหมายทั่วไป จึงควรบังคับใช้เท่าที่จำเป็นและในระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น และใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ แทน ซึ่งกำหนดให้การตรวจค้น การตั้งข้อหา การจับกุม การควบคุมตัวผู้ต้องหา และการสอบสวนคดีเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ แทนการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

(๒) รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกตรวจสอบและถ่วงดุล โดยควรมีการแก้ไขมาตรา ๕ เพื่อจำกัดอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือ เมื่อการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรีครั้งแรกสิ้นสุดลง แต่หากรัฐบาลเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการขยายเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้

(๓) รัฐควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๑๖ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยให้ข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฯ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองหากเนื้อหาของคดีเป็นเรื่องทางปกครอง เนื่องจาก กสม. เห็นว่า โดยที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม และได้มีการกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้คู่ความฝ่ายเอกชนที่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบคู่ความฝ่ายปกครองทั้งในแง่ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย และความสามารถในการเข้าถึงเอกสารหลักฐานในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี จึงเห็นว่าควรให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามพระราชกำหนดฯ ด้วย ทั้งนี้ หากเนื้อหาของคดีเป็นเรื่องการกระทำความผิดอาญาก็สมควรให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

(๔) รัฐบาลควรยกเลิกมาตรา ๑๗ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจาก กสม. เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอยู่แล้ว แม้จะไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ กล่าวคือ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายทั่วไปอยู่แล้ว นอกจากนี้ กสม. เห็นว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีความมุ่งหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดฯ มีความมั่นใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มกำลังและมีประสิทธิภาพ และบทบัญญัตินี้ไม่ได้ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่บทบัญญัตินี้อาจทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะมีเจตนาหรือไม่ อันเป็นการกระทำที่ไม่ต้องรับผิด อาจส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติด้านลบต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดฯ และอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมในการไม่ต้องรับผิด (Impunity) ได้

(๕) รัฐบาลต้องดำเนินการสอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทรมานโดยพลันและเป็นธรรมเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนในพื้นที่ โดยควรมอบหมายให้หน่วยงานอื่นที่มีความเป็นกลางทำหน้าที่ดังกล่าวหรือให้พนักงานอัยการดำเนินการสอบสวนร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงควรมอบหมายให้แพทย์ที่มีความเป็นกลางและได้รับการยอมรับทำหน้าที่ตรวจร่างกายเพื่อหาร่องรอยของการกระทำทรมาน และหากพบว่ามีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต้องดำเนินการลงโทษทางอาญาและทางวินัยอย่างจริงจัง นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้การคุ้มครองผู้เสียหายและพยานเพื่อให้เกิดความมั่นใจในความปลอดภัยจากการถูกข่มขู่คุกคามด้วย

นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

๑๒. ปัญหาเรื้อรังต่าง ๆ ของประชาชนที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม ทำให้ประชาชนต้องต่อสู้เรียกร้องสิทธิด้วยตนเองจนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐและเอกชน ที่ผ่านมา มีกลุ่มผู้เรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหา รวมถึงแผนงานโครงการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดกระทบต่อสิทธิของบุคคลและชุมชน นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความยากจน และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ รวมถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ โดยเฉพาะแกนนำมักเผชิญกับการถูกข่มขู่ คุกคาม การบังคับสูญหาย และการถูกสังหาร เช่น นายพอละจี รักจงเจริญ (บิลลี่)[๗] และนายสมชาย นีละไพจิตร[๘] เป็นต้น การสืบสวนหาผู้กระทำผิดที่ไม่มีความก้าวหน้า และการหายสาบสูญที่ยังไม่สามารถหาบุคคลเหล่านั้นได้ รวมถึงการไม่สามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ กลายเป็นวัฒนธรรมการกระทำที่ไม่ต้องรับผิด นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็มิได้มีการจัดเก็บข้อมูลสถิติอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับคดีการกระทำทรมาน

๑๓. **<u>ข้อเสนอแนะ</u>** รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการติดตามความคืบหน้าของคดีที่เกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เสียชีวิตและหายสาบสูญ มีมาตรการประกันความปลอดภัยและการข่มขู่ คุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย รวมถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพในการปกป้องสิทธิของ

---

[๗] เป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและแกนนำชาวบ้านในจังหวัดเพชรบุรีที่หายสาบสูญในบริเวณอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน เมื่อปี ๒๕๕๗ ภายหลังจากที่ถูกเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานควบคุมตัว ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๒ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ได้ออกแถลงการณ์ เรื่อง การพบหลักฐานสำคัญเชื่อมโยงคดีการหายตัวไปของนายพอละจีฯ (บิลลี่) แกนนำประชาชนชาวกะเหรี่ยงบ้านบางกลอย อ.แก่งกระจาน จ.เพชรบุรี ซึ่งถือเป็นความคืบหน้าของการดำเนินการในรอบ ๕ ปี นับตั้งแต่ที่นายพอละจีฯ หายตัวไปเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๗ โดยชั้นนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ส่งความเห็นแย้งกรณีการหายตัวไปของนายพอละจีฯ ต่ออัยการสูงสุดภายหลังจากที่อัยการสั่งไม่ฟ้องกรณีดังกล่าว ดูเพิ่มเติมที่ https://www.matichon.co.th สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓

[๘] เป็นทนายความและนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนที่หายสาบสูญ เมื่อปี ๒๕๔๗ โดยเชื่อว่า ตำรวจชุดหนึ่งน่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการหายสาบสูญของนายสมชายฯ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยดังกล่าว อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ได้ชี้แจงต่อสาธารณชนว่า คณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับคดีการหายตัวไปของนายสมชายฯ เป็นคดีพิเศษเนื่องจากคดีเกิดมาเป็นเวลานานและไม่มีการพบศพนายสมชายฯ หรือชิ้นส่วนของร่างกายอื่น ๆ ที่พอรับฟังได้ว่ามีการตายเกิดขึ้น จึงต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงว่านายสมชายฯ ได้เสียชีวิตแล้วหรือไม่ และผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด ทำให้ยังไม่สามารถระบุว่าเป็นความผิดทางอาญาฐานฆ่าผู้อื่นได้ ส่วนความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้องและนำคดีสู่ศาลจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ปัจจุบันพยานในส่วนของกรมสอบสวนคดีพิเศษอยู่ในความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ดูเพิ่มเติมที่ https://www.dsi.go.th/th และ https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_1514610 สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓

ตนเองและผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก และควรมีมาตรการอื่นที่จำเป็นในการคุ้มครองบุคคลที่เป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงทนายความ โดยเฉพาะเมื่อมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ รัฐควรดำเนินการจัดเก็บข้อมูลสถิติการแจ้งความร้องทุกข์เกี่ยวกับการทรมาน จำนวนคดีที่มีการส่งฟ้องต่อศาล และจำนวนคดีที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดอย่างเป็นระบบด้วย

การตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขังบุคคล[๙]

๑๔. เรือนจำส่วนใหญ่มีสภาพแออัดเนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังมากเกินความสามารถที่เรือนจำแต่ละแห่งจะรองรับได้ จึงส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง บางแห่งมีสภาพเก่าและคับแคบ ไม่สามารถจัดให้ผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีอยู่แยกต่างหากจากนักโทษเด็ดขาดได้อย่างชัดเจน จากการตรวจเยี่ยมของ กสม. พบว่า ทั่วไปเรือนจำเกือบทุกแห่งมีปัญหาเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่และงบประมาณไม่เพียงพอ การที่เรือนจำมีผู้ต้องขังมากเกินกว่าจำนวนที่รับได้ส่งผลกระทบที่นอกจากไม่ได้มาตรฐานในการดูแลผู้ต้องขังแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานหนักเพราะรับภาระมากเกินกว่ามาตรฐานและเสี่ยงภัย ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการควบคุมดูแลและแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยของผู้ต้องขังด้วย เรือนจำที่ตรวจเยี่ยมทุกแห่งมีการจัดอาหารให้แก่ผู้ต้องขังตามหลักโภชนาการ แต่เรือนจำบางแห่งอาจมีปัญหาน้ำดื่มน้ำใช้ไม่สะอาดเพียงพอ รวมทั้งมีปัญหาขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ซึ่งส่งผลต่อการดูแลสุขอนามัยของผู้ต้องขัง ตลอดจนยังพบการใช้เครื่องพันธนาการที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ตรวนกับผู้ต้องขัง

๑๕. เมื่อปี ๒๕๖๐ ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีการนำข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อกำหนดของสหประชาชาติสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มิใช่การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (ข้อกำหนดกรุงเทพ)[๑๐] มาปรับใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังแทนกฎหมายฉบับเดิม ซึ่ง กสม. เห็นว่าเป็นพัฒนาการเชิงบวกด้านกฎหมายของไทย

๑๖. กสม. มีการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคล ส่วนหนึ่งเป็นการตรวจเยี่ยมเนื่องจากได้รับเรื่องร้องเรียน เช่น การตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการตรวจเยี่ยมห้องกักของ สตม. อีกส่วนหนึ่งเป็นการตรวจเยี่ยมทั่วไปคือ การตรวจเยี่ยมสถานีตำรวจและเรือนจำ จากการตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขังบุคคล กสม. พบว่า

(๑) เรือนจำ ผู้ต้องขังในประเทศไทยยังประสบปัญหาการเข้าถึงบริการสุขภาพหลายประการ เช่น ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสาธารณสุขของกรมราชทัณฑ์ ทั้งแพทย์และบุคลากรด้านจิตเวชหรือนักจิตวิทยาสำหรับให้คำปรึกษาแก่ผู้ต้องขัง โดยเฉพาะกรณีขาดแพทย์ที่จะสามารถให้บริการแก่ผู้ต้องขังที่เกิดอาการเจ็บป่วยอย่างรุนแรงเกินกว่าที่พยาบาลวิชาชีพจะให้การรักษาได้ เช่น ปวดท้องอย่างรุนแรง มีภาวะช็อค เป็นต้น ปัญหาอาคารสถานที่ของเรือนพยาบาลในเรือนจำแต่ละแห่งมีสภาพไม่เหมาะสม ปัญหาการขาดมาตรฐานของระบบคัดกรองเมื่อแรกเข้า ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณด้านการดูแลสุขภาพของผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์

---

[๙] เนื้อหาบางส่วนจากรายงานการศึกษาการเข้าถึงบริการสุขภาพตามสิทธิผู้ต้องขังในประเทศไทย จัดทำโดยคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ และเอกสารข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒

[๑๐] หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ ๐๗๐๒.๑/๑๘๕๑๓ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ปัญหาการที่ผู้ต้องขังหลบหนีเมื่อได้รับการส่งตัวออกไปรับการรักษาพยาบาลนอกเรือนจำ และปัญหาขั้นตอนที่ซับซ้อนก่อนเข้าถึงการรักษาพยาบาล

(๒) ห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ปัญหาที่พบคล้ายคลึงกับเรือนจำที่สภาพห้องกักไม่สามารถรองรับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมาก คนกลุ่มนี้มีปัญหาในการส่งกลับประเทศต้นทาง จึงทำให้ไม่สามารถส่งกลับได้ในทันที ส่งผลต่อการดูแลเนื่องจากห้องกักของ สตม. มีพื้นที่จำกัด ไม่ได้เตรียมไว้สำหรับรองรับผู้ต้องกักจำนวนมาก โดยเฉพาะในห้องกักของ สตม. ๒ แห่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีผู้ต้องกักรวมทั้งสิ้น ๙๘๖ คน[๑๑] ทำให้มีปัญหาในการดูแลผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เข้ามาเป็นครอบครัว และมีปัญหาเรื่องการให้การดูแลด้านการแพทย์

กสม. พบว่า การปฏิบัติต่อผู้ต้องกักในห้องกักของ สตม. ของรัฐบาลมีพัฒนาการที่ดีขึ้นหลายประการ เช่น การนำเด็กและผู้หญิงไปอยู่ที่บ้านพักเด็กและครอบครัวในความดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ จนถึงปัจจุบัน มีเด็กและสตรีต่างด้าวที่อยู่ในความดูแลของสถานรองรับเด็ก ๓๐ แห่งทั่วประเทศ จำนวน ๑๙๙๐ คน และอยู่ในบ้านพักเด็กและครอบครัว ๗๗ จังหวัดทั่วประเทศ จำนวน ๔๕๕๐ คน[๑๒] และการให้หน่วยงานภาคประชาสังคมสามารถประกันตัวผู้ต้องกักดังกล่าวได้ รวมถึงการที่รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณเพื่อปรับปรุงสภาพของห้องกัก[๑๓] รวมถึงการจัดทำร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการพัฒนาความร่วมมือทวิภาคีในการคุ้มครองเด็กผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานที่อยู่ในไทยและเมียนมา[๑๔]

การกักตัวเด็ก กสม. ได้มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลพิจารณาทางเลือกอื่นแทนการกักตัวเด็กที่ติดตามผู้ปกครองเพื่อแสวงหาที่พักพิงในระหว่างรอการส่งกลับประเทศต้นทางหรือเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม เพื่อให้เด็กมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา รวมถึงปรับปรุงนิยามคำว่า “เด็ก” ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ[๑๕] จนนำไปสู่การที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ เรื่อง การกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ ซึ่งมีสาระสำคัญคือการไม่กักตัวเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีไว้ในสถานกักตัว โดยให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือองค์กรภาคประชาสังคม และหามาตรการในการช่วยเหลือกลุ่มเด็กดังกล่าวในระยะยาว

การกักตัวชาวโรฮีนจาโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนเนื่องจากไม่สามารถส่งตัวกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่สามได้ ทำให้สภาพความแออัดของสถานที่ควบคุมตัวชาวโรฮีนจาจะยังคงเป็นปัญหาต่อไป กสม. จึงได้มีข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาล เช่น การแยกกักตัวอย่างเหมาะสมระหว่างหญิง ชาย และเด็ก และการประสานด้านการแพทย์ให้แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าวที่เจ็บป่วย

(๓) สถานีตำรวจ กสม. พบว่า สถานีตำรวจส่วนใหญ่มีการแยกห้องควบคุมตัวระหว่างหญิงกับชายและระหว่างเด็กกับผู้ใหญ่ สถานีตำรวจส่วนใหญ่ สภาพทางกายภาพโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ดี ยกเว้นบางแห่งที่ห้องควบคุมผู้ต้องหาทรุดโทรมหรือสะอาดไม่เพียงพอ กรณีผู้ต้องหาเจ็บป่วย มีการให้การรักษาเบื้องต้นด้วยยาสามัญเนื่องจากการควบคุมตัวผู้ต้องหามักมีระยะเวลาค่อนข้างสั้น จึงไม่พบการเจ็บป่วยกรณีร้ายแรง

---

[๑๑] หนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ตช ๐๐๑๑.๒๔/๒๒๐๑ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๑๒] หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม ๐๒๐๓/๙๘๖๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๑๓] สรุปจากหน้า ๑๘ ของเอกสาร Replies of Thailand to the list of issues ของคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เผยแพร่เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

[๑๔] หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม ๐๒๐๓/๙๘๖๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๑๕] รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๒๗๓/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑

๑๗. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐบาลควรเชื่อมโยงและบูรณาการฐานข้อมูลของผู้ต้องขังเพื่อให้สามารถให้บริการด้านสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขระเบียบกำหนดให้บุคลากรทางด้านสาธารณสุขที่ปฏิบัติงานในเรือนจำได้รับสิทธิพิเศษเช่นเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ในถิ่นทุรกันดารเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เข้ามาปฏิบัติงานในเรือนจำมากขึ้น รัฐบาลควรสนับสนุนด้านความรู้และเพิ่มทรัพยากรในการพัฒนาอาคารสถานที่ของเรือนจำให้เป็นสัดส่วนและป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคได้จริง รวมถึงควรจัดให้มีระบบการส่งตัวผู้ต้องขังไปตรวจรักษา เช่น ให้มีช่องทางเข้าพิเศษที่ไม่ร่วมกับผู้ป่วยทั่วไป เพื่อให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สะดวกในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังที่มารับบริการจากสถานพยาบาลนอกเรือนจำ

(๒) รัฐบาลควรหาแนวทางลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งมีความผิดฐานเสพยาเสพติดไม่เกิน ๕ หน่วยการใช้ (๕ เม็ด) หรือมีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน ๕๐๐ มิลลิกรัม และคดีที่มีความผิดไม่ร้ายแรง อาทิ คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการพนัน และคดีลหุโทษ เป็นต้น[๑๖] และควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความแออัดของเรือนจำโดยใช้นโยบายด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มุ่งเน้นการหันเหออกจากกระบวนการยุติธรรม ปรับเปลี่ยนวิธีการลงโทษตามพฤติการณ์ของการกระทำผิดเพื่อให้เรือนจำเป็นสถานที่คุมขังผู้กระทำผิดร้ายแรงเท่านั้น ในขณะเดียวกัน ควรสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สังคมเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่า เป็นไปเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดให้กลับมาเป็นคนดี ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) ที่ให้ผู้กระทำผิดได้แสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนด้วยการชดใช้หรือเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยตรง และให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมกำหนดแผนบำบัดฟื้นฟูและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิด การเพิ่มบทบาทครอบครัวและชุมชนในการคุมประพฤติผู้กระทำผิดมากขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของผู้คุมประพฤติและคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล และการพัฒนาวิธีการบำบัดฟื้นฟูสุขภาพกายและจิต เช่น การใช้วิธีการบำบัดเกี่ยวกับกระบวนการคิดและพฤติกรรม (Cognitive behavioral therapy) เพื่อพัฒนาพฤติกรรมแทนที่การกระทำผิด

(๓) รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณและบุคลากรสำหรับเรือนจำต่าง ๆ รวมทั้งปรับปรุงสถานที่ให้เหมาะสมกับจำนวนผู้ต้องขัง และเพื่อให้สามารถแยกการควบคุมผู้ที่ถูกคุมขังประเภทต่าง ๆ ตามหลักการสากล ให้สถานที่คุมขังมีน้ำดื่มน้ำใช้ที่สะอาดสำหรับผู้ต้องขัง ในส่วนของการใช้เครื่องพันธนาการ รัฐบาลควรพัฒนาหรือนำรูปแบบของเครื่องพันธนาการอื่นที่สามารถควบคุมผู้ต้องขังได้มาใช้แทนเครื่องพันธนาการแบบเดิม เช่น กุญแจมือและกุญแจเท้า เสื้อพันธนาการ และยกเลิกการใช้ตรวนเป็นเครื่องพันธนาการ และควรพัฒนาระบบการตรวจเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียซึ่งอิสรภาพ เพื่อป้องกันการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติอย่างทารุณ ทั้งนี้ รัฐควรพิจารณาการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

การคุ้มครองผู้เสียหายจากการถูกกระทำทรมานและการเยียวยา

๑๘. โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๔๔/๑ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ รับรองสิทธิของผู้เสียหายในการร้องขอต่อศาลเพื่อขอรับค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการกระทำความผิดที่ทำให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือทำให้ผู้เสียหายได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือทรัพย์สิน แต่ในทางปฏิบัติ ผู้กระทำความผิดมักไม่มีความสามารถในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนได้ รัฐจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.

---

[๑๖] ดูเพิ่มเติมที่ https://www.moj.go.th/view/43040

๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขึ้นเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นและไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น

๑๙. การร้องขอค่าตอบแทนของผู้เสียหายในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ยังมีข้อจำกัดบางประการ บุคคลที่มีสิทธิร้องขอค่าตอบแทนตามกฎหมายฉบับนี้ได้จำกัดอยู่เฉพาะผู้เสียหายจากการกระทำความผิดบางประเภทในประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับเพศ (มาตรา ๒๗๖-๒๘๗) และความผิดต่อชีวิตและร่างกาย (มาตรา ๒๘๘-๓๐๘) ส่วนค่าตอบแทนที่ผู้เสียหายอาจได้รับประกอบด้วย กรณีไม่เสียชีวิต (๑) ค่ารักษาพยาบาล (๒) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ (๓) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ระหว่างไม่สามารถประกอบการงานได้ตามปกติ และ (๔) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ เห็นสมควร ส่วนกรณีเสียชีวิต (๑) ค่าตอบแทนเสียชีวิต (๒) ค่าจัดการศพ (๓) ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู และ (๔) ค่าความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ เห็นสมควร อย่างไรก็ดี กสม. พบว่า แนวทางการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญายังมีปัญหาอุปสรรคบางประการในการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงการเยียวยาโดยภาครัฐ เช่น กรณีการกำหนดให้ผู้เสียหายต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด จึงมักส่งผลให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มักเป็นคู่พิพาทกับหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยาได้ และกรณีที่ผู้เสียหายจากการถูกกระทำทรมานไม่อาจเข้าถึงการเยียวยาดังกล่าวได้ เนื่องจากปัจจุบันไทยยังไม่มีความผิดฐานทรมาน เป็นต้น

การเยียวยาผู้เสียหายในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒๐. จากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่กล่าวอ้างเกี่ยวกับการทรมานในพื้นที่ดังกล่าว กสม. พบว่า ผู้เสียหายจากการถูกกระทำทรมานบางกรณีได้รับบาดเจ็บทั้งทางร่างกายและจิตใจ แต่ไม่มีการรักษาพยาบาลและการติดตามการรักษาพยาบาลและการฟื้นฟูร่างกายและสภาพจิตใจอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การเยียวยาจากภาครัฐมีความล่าช้าในการดำเนินการ มีปัญหาเรื่องความเป็นธรรมในการปฏิบัติ และการบันทึกชื่อผู้มีสิทธิตกหล่นทำให้ไม่ได้รับการเยียวยาจนเกิดความเดือดร้อนกับผู้ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก

๒๑. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นกฎหมายที่ขาดการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายโดยมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติฯ กำหนดห้ามมิให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหาร แม้ว่าตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ เจ้าหน้าที่ทหารจะมีอำนาจหลายประการในการดำเนินการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก แต่เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองข้อ ๒ วรรคสาม (ก) ที่รับรองว่า ผู้ถูกละเมิดสิทธิตามกติกาฯ จะได้รับการชดเชยเยียวยาที่มีประสิทธิผล

๒๒. อย่างไรก็ดี ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการช่วยเหลือเยียวยาตามระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕[๑๗] แต่ กสม. มีข้อสังเกตว่า ในทางปฏิบัติ การช่วยเหลือเยียวยาตามระเบียบดังกล่าวใช้เวลาดำเนินการ

---

[๑๗] หนังสือศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ นร ๕๒๐๔.๑๑/๒๓๕๑ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ค่อนข้างนานเนื่องจากคำขอต้องผ่านหลายหน่วยงานทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัดก่อนจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานผู้มีหน้าที่ในการชดเชยเยียวยาโดยตรง

๒๓. ข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐควรขยายประเภทความผิดที่ผู้เสียหายอาจร้องขอค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ให้ครอบคลุมความผิดฐานทรมาน เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... และควรปรับปรุงแนวทางการพิจารณาค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น เช่น การเปิดโอกาสให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มักจะมีข้อโต้แย้งหรือพิพาทกับรัฐสามารถเข้าถึงการเยียวยาได้ นอกจากนี้ รัฐควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาในการเรียกร้องค่าตอบแทนในวงกว้างโดยผ่านช่องทางต่าง ๆ รวมถึงองค์กรวิชาชีพทนายความ และพิจารณาปรับอัตราค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหายเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะค่าครองชีพที่เป็นจริงด้วย

(๒) รัฐบาลควรเร่งรัดดำเนินการให้ผู้เสียหายจากการถูกกระทำทรมานโดยเจ้าหน้าที่รัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการชดเชยและได้รับค่าสินไหมทดแทนอย่างทั่วถึงโดยเร็ว โดยลดขั้นตอนกระบวนการที่ไม่จำเป็น เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวสามารถเข้าถึงการชดเชยเยียวยาได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเอกสารข้อชี้แนะทั่วไป (General comment) หมายเลข ๓ ของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่พอเพียงและเป็นธรรม รวมถึงควรให้ความสำคัญในเรื่องการเยียวยาด้านจิตใจแก่ผู้เสียหายและครอบครัวของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์กระทำทรมานเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจและบรรเทาปัญหาความไม่ไว้วางใจที่อาจมีต่อเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

(๓) รัฐบาลสมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในการได้รับการชดเชยเยียวยาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีของไทยตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒ วรรคสาม (ก) และรัฐบาลควรดำเนินการจัดเก็บข้อมูลสถิติการขอรับการชดเชยเยียวยาในคดีทรมานหรือคดีที่บุคคลถูกทำร้ายร่างกายโดยเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างเป็นระบบด้วย

บทสรุป

๒๔. ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ รัฐได้มีความพยายามที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีหลายประการ เช่น การจัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... และการออกระเบียบว่าด้วยวิธีการปฏิบัติในการควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ อย่างไรก็ดี ยังคงพบว่าประเทศไทยยังมีปัญหาการปฏิบัติที่สอดคล้องกับพันธกรณีหลายประการ รวมถึงปัญหาผู้ที่หายสาบสูญโดยถูกบังคับ ซึ่งคณะทำงานของสหประชาชาติว่าด้วยการหายสาบสูญโดยถูกบังคับเห็นว่า ผู้ที่ถูกบังคับสูญหายนั้นถูกละเมิดสิทธิหลายประการ รวมถึงสิทธิที่จะไม่ถูกทรมาน ปฏิบัติที่โหดร้าย และไร้มนุษยธรรม[๑๘] โดยปัญหามักเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการตรวจค้น ควบคุม

---

[๑๘] ดูเพิ่มเติมที่ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/GC-EDCC.pdf
และ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev.2en.pdf

จับกุมและคุมขังบุคคลที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและการนำเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดมาลงโทษ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ในส่วนของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลควรพิจารณาประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริงและในช่วงเวลาที่จำกัด ในบางพื้นที่ที่สถานการณ์ดีขึ้น รัฐควรพิจารณาประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีบทบัญญัติสอดคล้องกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนมากกว่ากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้งสองฉบับดังกล่าว รัฐควรจัดสรรงบประมาณและดูแลสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ของสถานกักตัวเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มุ่งเป้าหมายการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดแทนการลงโทษ และให้ผู้เสียหายจากการถูกกระทำทรมานสามารถเข้าถึงและได้รับการชดเชยเยียวยาที่เหมาะสม เป็นธรรม และรวดเร็ว รวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

****

หมายเหตุ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เห็นชอบรายงานคู่ขนานการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ในคราวการประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านบริหาร ครั้งที่ ๒๘/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๓ และได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามความเห็นและข้อเสนอแนะตามรายงานคู่ขนานการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๗/๘๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓)