

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ.

กฎหมายใหม่ แก้ไข/ปรับปรุง ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง

- ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม หัวข้อที่ ๔.๔.๑ สร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยปรับแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความทันสมัย ลดความขัดแย้งของกฎหมาย และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและสนับสนุนการลดความเหลื่อมล้ำ

- ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ หัวข้อที่ ๖.๖ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรมและสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่อง

แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

- ประเด็นปฏิรูปที่ ๑ : มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- ประเด็นปฏิรูปที่ ๖ : มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญและจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

- ประเด็นปฏิรูปที่ ๑๐ : มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม

- ประเด็นปฏิรูปที่ ๒ การพัฒนากลไกช่วยเหลือและเพิ่มศักยภาพเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

- ปัญหาและผลกระทบของปัญหา

- กฎหมายปัจจุบันมิได้กำหนดค่านิยม ฐานความผิดกระทำทรมานและฐานความผิดกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบทลงโทษเป็นการเฉพาะ จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ส่งผลให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างเหมาะสมกับความร้ายแรงของอาชญากรรมรวมทั้งผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม

- ปัจจุบันยังไม่มีกลไกระดับนโยบายทำหน้าที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีอยู่เดิมในการขับเคลื่อนกระบวนการป้องกันปราบปราม และเยียวยา ทำให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยไม่มีการประสานงานระหว่างกัน และขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทำให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่อง

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเป็นภารกิจหลัก แต่มาตรการป้องกันจะดำเนินการในลักษณะของมาตรการเสริมเท่านั้น ทำให้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งมุ่งเน้นมาตรการป้องกัน

- ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะรัฐภาคีในการอนุวัติกฎหมายภายใต้ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ยังปรากฏการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายทั้งที่เป็นข่าวและร้องเรียนไปยังสหประชาชาติ ทำให้ประเทศไทยถูกซักถามในเวทีการประชุมระหว่างประเทศมาโดยตลอด ส่งผลให้ประเทศไทยเสียภาพลักษณ์ ความน่าเชื่อถือ และถูกนานาชาติใช้สถานการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุผลในการกีดกันทางการค้าอย่างต่อเนื่อง

- สาเหตุของปัญหาคืออะไร

ไม่มีกฎหมายในการป้องกัน ปราบปราม และเยียวยาจากการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายที่มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดค่านิยมและฐานความผิดกระทำทรมานและฐานความผิดกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งบทกำหนดโทษขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด การจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายเพื่อให้มีกลไกในการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การกำหนดมาตรการป้องกันเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ลดน้อยลงและหมดไปอย่างยั่งยืน และกำหนดให้การดำเนินคดีฐานความผิดกระทำทรมาน และฐานกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นคดีพิเศษ รวมทั้งกำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเพื่ออำนาจการให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับความเป็นธรรม

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครอง เคารพ และเติมเต็ม สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตน ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในการป้องกันปราบปราม และเยียวยาการกระทำทารุณและการกระทำที่บุคคลสูญหาย จึงเป็นหนึ่งในหน้าที่ของรัฐตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี นอกจากนี้ ภารกิจนี้เป็นการกำหนดให้กฎหมายบัญญัติการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดฐานกระทำทารุณ และกระทำที่บุคคลสูญหาย โดยกำหนดให้มีโทษทางอาญา ซึ่งภาคเอกชนไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ ภารกิจนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ในเรื่องการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และการจัดระบบการบริหารกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชน เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐)

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซงคืออะไร

เพื่อให้มีกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทารุณและการกระทำที่บุคคลสูญหาย รวมทั้ง การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาต่อต้านการทารุณและการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีและอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครอง บุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญซึ่งเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมและยกระดับมาตรฐาน การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยรวม

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายภายในใช้บังคับเป็นการเฉพาะ นายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๓๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์กรณีถูกกระทำทารุณ และถูกบังคับให้หายสาบสูญ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม ๑๖ ท่าน ร่วมเป็นกรรมการฯ โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการต่างๆ เพื่อป้องกัน จัดการเรื่องราวร้องทุกข์ และช่วยเหลือเยียวยา โดยการอำนวยความสะดวก การปฏิบัติงาน รับเรื่องราวร้องทุกข์ ตรวจสอบ พิจารณา วินิจฉัย ติดตาม และช่วยเหลือเยียวยา เชิญบุคคล มาให้ข้อมูล หรือ จัดส่งข้อมูล จัดทำรายงานผลการดำเนินงานเสนอคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือ มอบหมายบุคคลอื่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์กรณีถูกกระทำทารุณและถูกบังคับให้หายสาบสูญ จำนวน ๔ คณะ คือ คณะอนุกรรมการติดตามและตรวจสอบกรณีถูกกระทำทารุณและถูกบังคับให้หายสาบสูญ คณะอนุกรรมการเยียวยากรณีถูกกระทำทารุณและถูกบังคับให้หายสาบสูญ และคณะอนุกรรมการ ป้องกันการกระทำทารุณและการถูกบังคับให้หายสาบสูญ และคณะอนุกรรมการคัดกรองกรณีถูกกระทำทารุณ และถูกบังคับให้หายสาบสูญ ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ในปี ๒๕๖๒ ส่งผลให้คำสั่งดังกล่าวสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ยังคงตระหนักในความสำคัญของคณะกรรมการฯ

ดังกล่าว จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้น เป็นคำสั่งสำนักสํานักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๓๘/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังเดิม

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่อย่างไร

การแก้ไขปัญหานี้ในต่างประเทศนั้น ปรากฏในรูปแบบการออกกฎหมาย โดยกำหนดความผิดฐานกระทำความรุนแรงและความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหายให้เป็นความผิดอาญา เช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เนปาล ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา แอฟริกาใต้ ซึ่งการออกกฎหมายนี้เป็นไปตามหลักการในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และอนุสัญญาบังคับให้หายสาบสูญฯ ในข้อบทที่ ๔ ระบุให้รัฐดำเนินการกำหนดให้การกระทำความรุนแรงและการกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาภายในประเทศของตนเอง

สำหรับประเทศไทย การอนุวัติกฎหมายตามอนุสัญญาต่างๆ นั้น ไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางของต่างประเทศโดยไม่มีเหตุผล แต่เป็นการพิจารณาตามพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมทั้งพิจารณาถึงบริบทในด้านต่างๆ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีนี้ ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหการกระทำความรุนแรงและการกระทำให้บุคคลสูญหาย โดยมุ่งเน้นให้มีการดำเนินการทั้งมาตรการป้องกันปราบปราม และเยียวยาผู้เสียหายซึ่งล้วนเป็นมาตรการที่สำคัญตามอนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับ ซึ่งมาตรการป้องกันและมาตรการเยียวยาไม่สามารถระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญาได้ ดังนั้นเพื่อความจำเป็นเอกภาพของการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะระดับพระราชบัญญัติ

๔. การรับฟังความคิดเห็น

- ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว
- ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ มีความสัมพันธ์และใกล้เคียงกับประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งปัจจุบันไม่มีฐานความผิดกระทำความรุนแรง โดยเฉพาะ คงปรับใช้ฐานความผิดต่อชีวิตและร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดให้ “การทรมาน” เป็นเพียงวิธีการหรือพฤติการณ์ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดีที่ปรากฏ โดยมีได้กำหนดนิยามของคำว่า “ทรมาน” อย่างชัดเจน และที่สำคัญฐานความผิดต่อชีวิตและร่างกายในประมวลกฎหมายอาญามีความแตกต่างจากความผิดฐานกระทำความรุนแรงตามอนุสัญญาฯ ที่มีรายละเอียดและมีเจตนาพิเศษเพื่อป้องกันและปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ให้ใช้อำนาจโดยมิชอบกระทำการทรมานหรือกระทำการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี สำหรับกรณีการกระทำให้บุคคลสูญหาย เป็นการปรับใช้ฐานความผิดต่อเสรีภาพของบุคคลตามประมวลกฎหมายอาญาในลักษณะเป็นการทั่วไป โดยไม่มีฐานเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ประการใด ซึ่งแตกต่างกับฐานความผิดตามอนุสัญญาฯ ที่มีองค์ประกอบเป็นการเฉพาะและองค์ประกอบพิเศษ

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

- ผู้มีหน้าที่ตามร่างกฎหมาย

- หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย อาทิ กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

- หน่วยงานด้านการป้องกันและเยียวยา อาทิ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมราชทัณฑ์

- ผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายโดยตรง

- เจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย
- ผู้เสียหายและครอบครัว

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

- เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันมีมาตรการป้องกันการฟ้องกลั่นแกล้งในประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๑/๑ ซึ่งศาลสามารถยกฟ้องและห้ามมิให้โจทก์ฟ้องในเรื่องเดียวกันอีก หากเป็นคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์และพบว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต หรือบิดเบือนความจริง มีเจตนาที่จะกลั่นแกล้ง เอาเปรียบ โดยมุ่งหวังสิ่งอื่นมากกว่าประโยชน์ที่ขอด้วยกฎหมาย จึงเป็นมาตรการหนึ่งสำหรับใช้ป้องกันเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องกลั่นแกล้งได้ นอกจากนี้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกกล่าวหาโดยไม่สุจริตว่ากระทำความผิดร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

๑) มาตรการระยะสั้น : เป็นมาตรการทางการบริหาร โดยให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมี

(๑) กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง และ (๒) มีกลไกกลั่นกรองก่อนรับเป็นคดี

๒) มาตรการระยะยาว โดยให้กระทรวงยุติธรรม เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกกล่าวหาโดยไม่สุจริตว่ากระทำความผิดตามกฎหมายนี้โดยให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และยังไม่ดำเนินการทางวินัย ทางปกครอง หรือดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดเกี่ยวกับละเมิดเจ้าหน้าที่ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดจริง

- ผู้เสียหายและครอบครัว

สำหรับมาตรการเยียวยาความผู้เสียหายและครอบครัว สามารถขอรับการเยียวยาทางการเงินได้ตามกฎหมาย ๓ ฉบับ คือ ๑) สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ๒) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น

สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ และ ๓) สำนักงานกองทุนยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ อย่างไรก็ตาม การเยียวยาดังกล่าวยังไม่สามารถเยียวยาได้ในทุกกรณี ของการถูกระทำทรมานและถูกระทำให้บุคคลสูญหาย เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมักอาศัยจุดเกาะเกี่ยวกับ ฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น จึงไม่สามารถเยียวยาได้อย่างเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการเยียวยาทางด้านจิตใจ ซึ่งอนุสัญญาฯ ทั้ง ๒ ฉบับได้กำหนดไว้

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

การเสนอกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายในครั้ง นี้ จะทำให้การป้องกัน และปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับ ผลกระทบ มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ทำให้การกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ลดลงหรือหมดไป ซึ่งจะช่วยพัฒนากระบวนการยุติธรรม และยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามมาตรฐานสากลเพิ่มมากขึ้น ดังต่อไปนี้

๑. การเมืองภายในประเทศ เป็นการยืนยันนโยบายของรัฐบาลว่าไม่สนับสนุนการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒. การเมืองระหว่างประเทศ เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทยในสังคมโลก โดยแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีเจตนาธรรมาและความตั้งใจจริงที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนเทียบเท่ากับระดับสากล อันจะช่วยทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาคมระหว่างประเทศ

๓. สังคม ส่งเสริมให้สังคมไทยมีหลักประกันความปลอดภัยมากขึ้น และสร้างความเชื่อมั่น ด้านกระบวนการยุติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชน

๔. เศรษฐกิจ เพิ่มแรงจูงใจให้นักธุรกิจเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเพราะมีความมั่นใจในเรื่อง ความปลอดภัยและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของไทย เพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวเนื่องจากนักท่องเที่ยว จะมีความมั่นใจว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล และมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหายเป็นความผิดชัดเจน

๕. กระบวนการยุติธรรม เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการดเว้นการลงโทษแก่บุคคลใดๆ และส่งเสริม ให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรม

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

มีการทอระยะเวลาการบังคับใช้ ๑๒๐ วัน นับตั้งแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจาก ต้องใช้เวลาในการเตรียมการและซักซ้อมความเข้าใจหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ หรือไม่

มีการวางแผนที่จะใช้สื่อสารสนเทศต่างๆ เช่น สื่อวิทยุ โทรทัศน์ สื่อวิทยุชุมชน โซเชียลมีเดีย เพื่อสร้างการรับรู้ และเป็นช่องทางติดต่อ สื่อสาร เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

- ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม สามารถใช้วิธีการดังต่อไปนี้

(๑) จัดอบรม/เสวนา/ประชุมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหายตามหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ. รวมทั้งผลิตสื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ.

(๒) ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น สื่อวิทยุ โทรทัศน์ สื่อวิทยุชุมชน โซเชียลมีเดีย เป็นต้น

(๓) ประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนในการเผยแพร่ความรู้ และติดตามเฝ้าระวังสถานการณ์เกี่ยวกับการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย

- เจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถใช้วิธีการดังต่อไปนี้

(๑) จัดอบรม/เสวนา/ประชุมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหายตามหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ โดยมุ่งเน้นการฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำทรมานและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ. อย่างต่อเนื่อง

(๒) จัดทำคู่มือในปฏิบัติงาน

(๓) ฝึกอบรมหลักสูตรสิทธิมนุษยชนให้กับเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ

(๔) ศึกษาดูงาน หรือทำการวิจัย เพื่อเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับการต่อต้านการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหายและเทคนิคการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์

(๕) สร้างภาคีเครือข่ายการทำงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางเทคนิค

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก เป็นจำนวน ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท (จัดการประชุมคณะกรรมการฯ/งบดำเนินงานของสำนักเลขาธิการ/การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง/การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์) สำหรับอัตราค่าจ้างที่ต้องใช้เป็นอัตราค่าจ้างคนที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม จึงไม่ต้องมีอัตราค่าจ้างเพิ่ม

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

การดำเนินการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศไทย และเป็นผลดี ดังนี้

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

สิทธิมนุษยชนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นตัวชี้วัดในการพิจารณาขีดความสามารถในการแข่งขันของธนาคารโลก ซึ่งหากประเทศไทยสามารถจัดการปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเพิ่มแรงจูงใจให้นักธุรกิจเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเพราะมีความมั่นใจในเรื่องความปลอดภัย

และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของไทย รวมทั้งเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยว เนื่องจากนักท่องเที่ยวจะมีความมั่นใจว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน โดยมีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิที่มีมาตรฐานตามหลักสากล ลดการละเมิดสิทธิ สร้างความเชื่อมั่นด้านกระบวนการยุติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชนการละเมิดสิทธิลดน้อยลง

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

- ไม่มี -

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

- ด้านการเมืองภายในประเทศ เป็นการยืนยันนโยบายของรัฐบาลว่าไม่สนับสนุนการกระทำทารุณและการกระทำที่บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ด้านการเมืองระหว่างประเทศ เป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทยในสังคมโลก โดยแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีเจตนาธรรมและความตั้งใจจริงที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนเทียบเท่ากับระดับสากล อันจะช่วยทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาคมระหว่างประเทศ
- ด้านกระบวนการยุติธรรม เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการงดเว้นการลงโทษแก่บุคคลใดๆ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรม

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ
การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

- ไม่มี -

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

ร่างพระราชบัญญัติฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับ โดยกำหนดให้มีมาตรการป้องกัน ปรามปราม และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ซึ่งมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงต้องมีกลไกระดับนโยบายทำหน้าที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีอยู่เดิมในการขับเคลื่อนกระบวนการป้องกัน ปรามปราม และเยียวยา ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา

การกำหนดโทษทางอาญาเป็นการป้องปรามไม่ให้ผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง และเพื่อบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

- ไม่มี -

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้รับจากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ

(นายเรืองศักดิ์ สุวารี)

อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

วันที่ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

กองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

นริลักษณ์/ธัญสุดา/นิธิวดีฯ

โทร. ๐๒ ๑๔๑ ๒๗๕๑ โทรสาร ๐๒ ๑๔๓ ๙๖๗๖