101PUB
POLICY
INSIGHTS

จับตาร่าง พ.ร.บ. ทรมานอุ้มหาย: จุดจบระบอบลอยนวลพ้นผิด?

เจณิตตา จันทวงษา

Highlights

- การซ้อมทรมานและการอุ้มหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐไทยยังไม่ถูกกำหนดเป็นความผิดทางอาญา ทำให้คดีเหล่านี้ยังปรากฏอย่างต่อเนื่อง และเจ้าหน้าที่ผู้ก่ออาชญากรรมยังคงลอยนวลไม่ต้องรับผิด

- หลังจากผลักดันมาเป็นเวลา 15 ปี ปัจจุบันร่าง พ.ร.บ. ได้ผ่านมติสภาผู้แทนราษฎร และกำลังรอพิจารณาในวุฒิสภาต่อไป

- ร่าง พ.ร.บ. ที่คณะกรรมาธิการวิสามัญปรับปรุงแก้ไข ค่อนข้างครอบคลุมและใกล้เคียงมาตรฐานสากลมากกว่าร่างฉบับ ครม. ในหลายประเด็น เช่น กำหนดความผิดฐานการกระทำที่โหดร้ายฯ ตัดอำนาจศาลทหาร และกำหนดให้เจ้าหน้าที่บันทึกภาพขณะควบคุมตัว

ฉบับที่ 1
กุมภาพันธ์ 2022

ที่มา: Bangkok Post

แม้หน่วยงานภาครัฐของไทยยังไม่เคยยอมรับอย่างเป็นทางการว่ามีการซ้อมทรมานหรือการอุ้มหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ที่ผ่านมาการมีผู้ร้องเรียนและหลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันว่ามีการซ้อมทรมานผู้ต้องหาเพื่อล้วงข้อมูลและบังคับให้รับสารภาพ ตลอดจนการอุ้มหายผู้เห็นต่างจากรัฐอย่างต่อเนื่องอย่างน้อยตั้งแต่ พ.ศ. 2490[1]

ที่ผ่านมา การค้นหาข้อเท็จจริงในคดีเหล่านี้เป็นไปอย่างยากลำบาก ด้วยลักษณะของการซ้อมทรมานที่มักเกิดในสถานที่ลับ รวมถึงการอุ้มหายที่มักเป็นไปอย่างไร้ร่องรอย ไม่พบศพ และมีการร่วมกันปกปิดชะตากรรมของผู้สูญหายอย่างเป็นระบบจนยากต่อการค้นหาเบาะแส และที่สำคัญ ประเทศไทยยังขาดกฎหมายเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ผู้ก่ออาชญากรรม ทำให้การซ้อมทรมานและการอุ้มหายยังคงไร้ตัวตนทางกฎหมาย

เป็นเวลา 15 ปีแล้วที่มีการผลักดันให้การกระทำทรมานและอุ้มหายเป็นความผิดทางอาญา ในวันนี้ (23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565) ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบผ่าน “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย” และส่งให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาในลำดับถัดไป หลายฝ่ายตั้งความหวังว่าหากผ่านร่างฉบับนี้ได้สำเร็จ จะจุดประกายความเปลี่ยนแปลงให้กับกระบวนการยุติธรรมไทยได้ในที่สุด เราจึงชวนผู้อ่านทบทวนปัญหาการซ้อมทรมานและอุ้มหายในประเทศไทย ชี้ถึงแก่นหลักที่ไม่ควรหายไปในกฎหมายนี้ สาระสำคัญในร่างฉบับล่าสุด จนถึงการเทียบประเด็นสำคัญกับกฎหมายต่อต้านการทรมานและอุ้มหายของต่างประเทศ

อาชญากรรมรัฐภายใต้ ‘ระบอบลอยนวลพ้นผิด’

ในประเทศไทยการซ้อมทรมานและการอุ้มหายถือเป็นการใช้ความรุนแรงต่อมนุษย์ที่เสมือนได้รับการยอมรับโดยภาครัฐมาโดยตลอด เหตุผลสำคัญที่อาชญากรรมรัฐเหล่านี้ยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่องคือ การคงอยู่ของ ‘ระบอบการลอยนวลพ้นผิด (impunity)’ ที่โยงใยปัญหาหลายประการในกระบวนการยุติธรรมไทย ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ที่ซ้อมทรมานได้รับเพียงโทษฐานทำร้ายร่างกาย (จำคุกไม่เกิน 3 ปี) หรือโทษทางวินัยเท่านั้น มิหนำซ้ำ บางคนยังได้เลื่อนยศสูงขึ้นจากการเป็นผู้ลงมือซ้อม[2] ส่วนกรณีบังคับให้สูญหายก็ยังไร้ที่ทางในกฎหมาย มีเพียงข้อบัญญัติการกักขังหน่วงเหนี่ยว แต่เมื่อไม่พบศพหรือพยานหลักฐานก็ไม่สามารถดำเนินคดีได้ ยิ่งไปกว่านั้น ‘สถานการณ์ฉุกเฉิน’ หรือความไม่มั่นคงของบ้านเมืองก็มักถูกใช้เป็นข้ออ้างในการทรมานอุ้มหายประชาชนโดยไม่ต้องรับผิด ตลอดจนการใช้ศาลทหารตัดสินคดีเมื่อผู้กระทำผิดเป็นทหาร ซึ่งเอื้อต่อการช่วยเหลือแทรกแซงและยกเว้นความผิดให้พวกพ้อง

ที่ผ่านมา การทรมานและการอุ้มหายเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ แต่ที่ปรากฏเป็นข่าวมักเกิดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พื้นที่สีเทาที่มีการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงหลายฉบับมาเป็นเวลากว่า 18 ปี และเป็นกลไกที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจับกุมคุมขังประชาชน โดยไม่ต้องตั้งข้อกล่าวหาได้นานถึง 30 วันรวมถึงอนุญาตให้ควบคุมตัวในสถานที่ที่ไม่เป็นทางการอย่างค่ายทหารซึ่งเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางมิชอบได้ง่าย นอกจากนี้ การซ้อมทรมานและอุ้มหายในหลายพื้นที่ยังเป็นผลจากนโยบายของรัฐ เช่น นโยบายปราบปรามยาเสพติดและนโยบายความมั่นคง หลายครั้งผู้ต้องสงสัยในคดีเหล่านี้ถูกจัดให้เป็น ‘ภัยความมั่นคง’ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็มักอ้างเหตุผลนี้เพื่อใช้ ‘ไม้แข็ง’ ในการสอบสวน หรือเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองระส่ำระสาย โดยเฉพาะเมื่อมีการรัฐประหาร ก็มักปรากฏกรณีการควบคุมตัวนักกิจกรรม ผู้สื่อข่าว และนักวิชาการไว้ที่ค่ายทหาร และมีการกระทำความรุนแรงรูปแบบต่างๆ เช่นกัน[3]

ที่มา: บีบีซีไทย

สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่หนึ่งที่เกิดกรณีซ้อมทรมานและอุ้มหายเป็นจำนวนมาก และมีการบังคับใช้กฎหมาย ความมั่นคงเป็นพิเศษ

ทั้งหมดนี้สะท้อนความจริงที่ว่าการซ้อมทรมานและการอุ้มหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้เกิดขึ้นจากน้ำมือของเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่ง แต่เป็นโครงสร้างระบบยุติธรรมและกฎหมายบางอย่างที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน และหล่อหลอมเป็นระบอบลอยนวลพ้นผิดที่ปล่อยให้อาชญากรรมเช่นนี้ดำเนินต่อไป การปล่อยให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งลอยนวลพ้นผิด ยิ่งส่งเสริมและสร้างความเข้าใจในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐว่าการกระทำรุนแรงเช่นนี้เป็นสิ่งชอบธรรม นำไปสู่การซ้อมทรมานและอุ้มหายที่ไม่จบสิ้น พร้อมกับความเสื่อมถอยของกระบวนการยุติธรรมไทยที่หมดความเชื่อถือมากขึ้นทุกวัน

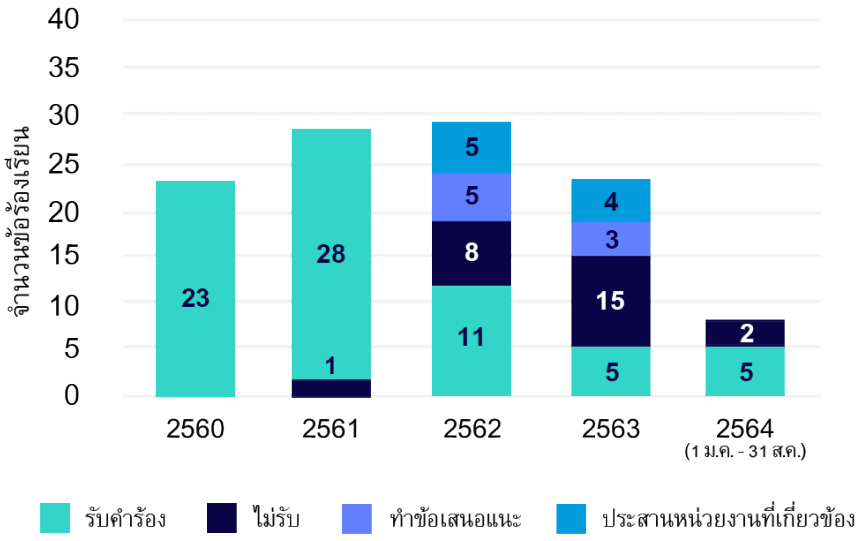
ซ้อมทรมานอุ้มหายไปแล้วเท่าไหร่?: ความจริงที่ไม่อาจปรากฏแน่ชัด

สถิติการทรมานและการอุ้มหายในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ไม่อาจทราบได้แน่ชัด โดยมีสาเหตุหลายประการ ผู้ถูกกระทำและครอบครัวของเหยื่อจำนวนมากเกรงกลัวต่ออิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐทำให้คนจำนวนมากเลือกที่จะ 'จบเรื่อง' โดยไม่เปิดเผยประสบการณ์เลวร้ายที่เกิดขึ้น บางรายที่กล้าส่งคำร้องเรียนมายังหน่วยงานต่างๆ ก็ถูกคุกคามจนต้องถอนเรื่องออกไป[4] และหน่วยงานรัฐก็ไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและเป็นทางการเนื่องจากไม่มีการกำหนดเป็นความผิดทางอาญาเฉพาะ

ที่ผ่านมา มีประชาชนส่งข้อร้องเรียนต่อหน่วยงาน 3 แห่ง ได้แก่

1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย (กสม.)
2. คณะอนุกรรมการคัดกรองกรณีถูกกระทำทรมานและบังคับให้หายสาบสูญ ภายใต้กระทรวงยุติธรรม และ
3. หน่วยงานภาคประชาสังคม ซึ่งได้รวบรวมตัวเลขไว้บ้าง แม้จะเป็นตัวเลขที่อาจต่ำกว่าความเป็นจริงอยู่มาก แต่ก็สามารถบ่งชี้ตัวเลขขั้นต่ำและแสดงแนวโน้มได้

แผนภูมิที่ 1
จำนวนข้อร้องเรียนที่กสม.ได้รับ กรณีเจ้าหน้าที่ซ้อมทรมานและใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่ปี 2560 – สิงหาคม ปี 2564



ที่มา
กลุ่มงานกลั่นกรองรับเรื่องร้องเรียนและประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักมาตรฐานและติดตามการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

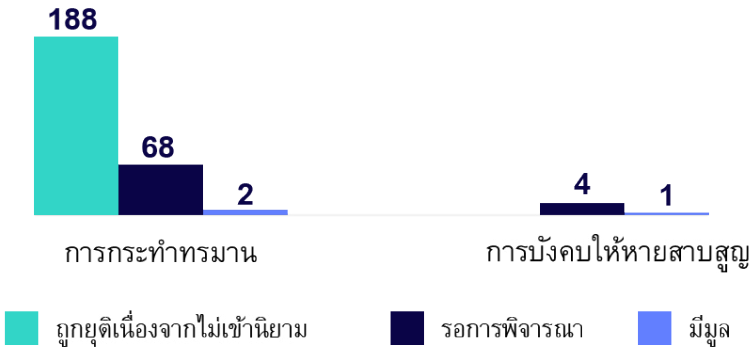
เรื่องร้องเรียนที่ส่งถึง กสม. ประกอบด้วย 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจซ้อมทรมานและทำร้ายร่างกายระหว่างควบคุมตัว และ กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (เช่น การจับกุมโดยมิชอบหรือการข่มขู่เป็นต้น) จากแผนภูมิที่ 1 จำนวนเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ พ.ศ. 2560 มีไม่ต่ำกว่าปีละ 20 กรณี ทว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา การพิจารณา 'ไม่รับคำร้อง' มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น คิดเป็นสัดส่วนกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคำร้องเรียนทั้งหมดที่ส่งเข้ามา ทั้งนี้ กสม. อธิบายว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (พ.ร.ป.) ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปี 2560 ทำให้ กสม. ไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนบางลักษณะได้ เช่น เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีในศาล หรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยแล้ว (ระบุไว้ในมาตรา 39 ของ พ.ร.ป.) นอกจากนี้ผลการพิจารณาคำร้องส่วนใหญ่ยังจบลงที่การ 'ยุติเรื่อง' ด้วยหลายเหตุผล ทั้งผู้ร้องขอถอนเรื่อง กสม. ส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น ให้มีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่พบว่าเป็นการละเมิดสิทธิ หรือไม่พบพยานหลักฐานแน่ชัด[5]

ขณะเดียวกันจำนวนคำร้องที่ส่งถึงคณะอนุกรรมการคัดกรองฯ กระทรวงยุติธรรม ในช่วง พ.ศ. 2560-2563 มีกรณีทรมานทั้งหมด 258 เรื่อง และกรณีการบังคับให้หายสาบสูญ 5 เรื่อง หรือเฉลี่ยถึงปีละ 66 เรื่องแต่ข้อร้องเรียนส่วนใหญ่ก็ถูกตัดสินให้ยุติเรื่องเช่นกัน ในข้อร้องเรียนเรื่องการทรมานมีถึง 188 เรื่องที่ถูกยุติ ในขณะที่ 68 เรื่องกำลังรอพิจารณาและมีเพียง 2 เรื่องเท่านั้นที่ถูกพิจารณาว่ามีมูล โดยคณะอนุกรรมการฯ ให้เหตุผลของการยุติเรื่องว่าการกระทำในกรณีเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับเกณฑ์และคำจำกัดความ ส่วนกรณีอุ้มหายก็มีเพียง 1 เรื่องเท่านั้นที่มีมูล

หากมองย้อนกลับไปในอดีต เรื่องที่ภาคประชาสังคมเก็บรวบรวมและได้รับการร้องเรียนจากประชาชน ส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยช่วง พ.ศ. 2550-2557 ศูนย์ทนายความมุสลิม ได้รับข้อร้องเรียนกรณีถูกทรมานและปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมอย่างน้อย 364 กรณี ส่วนในช่วง พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบัน กลุ่มด้วยใจ เครือข่ายสิทธิมนุษยชนปาตานี และมูลนิธิผสานวัฒนธรรม องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานใกล้ชิดในพื้นที่ ได้รับเรื่องร้องเรียนในลักษณะเดียวกันเป็นจำนวนอย่างน้อย 250 กรณี[6]

ส่วนกรณีบังคับให้บุคคลสูญหายของไทย องค์การสหประชาชาติบันทึกไว้ว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 86 กรณี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2523 - 2561[7] ในจำนวนนี้มีเพียง 2 กรณีที่พบแล้วว่าเสียชีวิตคือ กรณีของบิลลี่ พอละจี รักจงเจริญ และ เด่น คำแหล้ จำนวนผู้ถูกบังคับให้สูญหายที่ปรากฏในบันทึกของสหประชาชาติก็อาจไม่ตรงกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นว่าที่ผ่านมาผู้ลี้ภัยทางการเมืองหลายรายหายตัวไปในต่างประเทศ ทำให้การสืบหาข้อเท็จจริงเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

แผนภูมิที่ 2
จำนวนข้อร้องเรียนการกระทำทรมานและการบังคับให้หายสาบสูญ พ.ศ. 2560-2563 ที่คณะอนุกรรมการคัดกรองกรณีถูกกระทำทรมานและบังคับให้หายสาบสูญได้รับ



ที่มา
รายงานนำเสนอของประเทศไทยถึงคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ รวบรวมโดยคณะอนุกรรมการคัดกรองกรณีถูกกระทำทรมานและบังคับให้หายสาบสูญ กระทรวงยุติธรรม

การผลักดัน 15 ปีที่ยังไปไม่ถึงฝัน

ในระดับสากล การทรมานและการบังคับให้บุคคลสูญหายถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงที่สุดรูปแบบหนึ่ง ประชาคมโลกได้บัญญัติร่วมกันไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าไม่มีเหตุผลหรือกรณีใดๆ จะสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำทั้งสองได้ รวมทั้งกำหนดให้ความผิดนี้มีสถานะเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Crime) นั่นคือประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีหน้าที่ร่วมกันติดตามสอบสวน และลงโทษไม่ว่าผู้กระทำผิดจะหลบหนีไปที่ใดก็ตาม

ความพยายามครั้งสำคัญเพื่อยับยั้งการทรมานและการอุ้มหายทั่วโลกคือเมื่อนานาประเทศได้ร่างอนุสัญญา 2 ฉบับ ได้แก่อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT) ใน ค.ศ. 1984 และ อนุสัญญาคุ้มครองบุคคลจากการถูกบังคับให้สูญหาย (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – CED)

ใน ค.ศ. 2006 ซึ่งต่อมาอนุสัญญาทั้งสองฉบับได้ถูกใช้เป็นแนวทางในการออกแบบกฎหมายภายในของประเทศภาคีในอนุสัญญา ทั้งนี้หลังจากเข้าเป็นภาคี แต่ละประเทศมีการอนุวัติกฎหมายและวิธีให้ความหมายการกระทำทรมานและการอุ้มหายที่แตกต่างกัน โดยอาจแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง (แผนภูมิที่ 3) การเป็นภาคีและการลงนามในอนุสัญญาเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลว่าตั้งใจคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และให้ความสำคัญ ในการแก้ปัญหาที่สำคัญคือทำให้รัฐมีหน้าที่ในการตรากฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาโดยเร็วที่สุด แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นภาคีอนุสัญญา CAT มาแล้ว 15 ปี และลงนามในอนุสัญญา CED มา 10 ปี แต่จนขณะนี้การออกกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทรมานและการอุ้มหายของไทยก็ยังไม่สำเร็จ

แผนภูมิที่ 3
แนวทางการกำหนดนิยามการทรมานและการอุ้มหายของประเทศต่างๆ

ยังไม่กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา	กำหนดเป็นความผิดแยกจากการทำร้ายร่างกายทั่วไป (Discrete Crime)	กำหนดนิยามกว้าง และรวมผู้กระทำผิดที่เป็นบุคคลทั่วไป
• ไม่มีนิยามการกระทำทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย หรือไม่กำหนดให้เป็นโทษทางอาญา • กรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามีการทรมานเกิดขึ้นจริง เจ้าหน้าที่มักได้รับโทษฐานทำร้ายร่างกายหรือเพียงถูกย้ายตำแหน่งงานเท่านั้น • เช่น ไทย, อินโดนีเซีย	• นิยามการทรมาน: 1. ก่อให้เกิดความเจ็บปวดทางร่างกายและจิตใจอย่างสาหัส 2. กระทำโดยเจตนา 3. มีเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ข้อมูล คำสารภาพ ข่มขู่หรือลงโทษ • นิยามการอุ้มหาย: 1. จับตัว คุมขังโดยปราศจากความยินยอม 2. ปฏิเสธหรือปกปิดชะตากรรมของผู้ถูกควบคุมตัว • ผู้กระทำต้องเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือได้รับการสนับสนุนยินยอมจากรัฐ • เช่น อาร์เจนตินา, บราซิล	• นอกเหนือจากนิยามการทรมานและอุ้มหาย ยังระบุนิยามการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรีด้วย • ผู้กระทำผิดไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น • บางประเทศกำหนดให้เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanity) • เช่น ฝรั่งเศส, ฟิลิปปินส์, โมร็อกโก

ที่มา Association for the Prevention of Torture, *Guide on anti-torture legislation*, 2016.

หากหันไปมองประเทศที่มีพัฒนาการก้าวหน้าไปกว่าไทย ก็มีทั้งที่กำหนดให้การทรมานและอุ้มหายเป็นความผิดทางอาญาแยกออกมาจากการทำร้ายร่างกายอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่อ้างอิงนิยามการกระทำทรมานและการอุ้มหายมาจากอนุสัญญา CAT และ CED โดยตรง และมักมุ่งเป้าไปที่การกระทำอันเกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่ประเทศจำนวนหนึ่งมีนิยามการกระทำผิดที่กว้างขวางและครอบคลุมขึ้นอีกระดับ โดยบัญญัติให้การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรี (Cruel, Inhumane, or Degrading Treatment - CIDT) ซึ่งมีระดับความรุนแรงน้อยกว่าการทรมาน เป็นการทรมานทางจิตวิทยาหรือทางจิตใจ และอาจไม่มีเป้าหมายเจาะจง เช่น การปล่อยให้ผู้ถูกคุมตัวอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ให้เป็นฐานความผิดแยกออกมา ตลอดจนระบุตัวผู้กระทำผิดรวมไปยังบุคคลทั่วไป ซึ่งทำให้ขยายความคุ้มครองได้มากขึ้นและเป็นการส่งสัญญาณว่าการกระทำอันโหดร้ายเช่นนี้ไม่เป็นที่ยอมรับในสังคม

15 ที่ผ่านมามีการผลักดันให้เกิดกฎหมายเพื่อเอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐที่ซ้อมทรมานและอุ้มหายประชาชนโดยภาคส่วนต่าง ๆ มาโดยตลอด แต่เส้นทางนี้กลับเต็มไปด้วยอุปสรรค ล่าช้า และไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐมากเท่าใดนัก ระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ การซ้อมทรมานและการอุ้มหายประชาชนในประเทศไทยได้เกิดขึ้นต่อเนื่อง โดยมีคดีที่ปรากฏบนหน้าสื่อและได้รับความสนใจจากสังคม เช่น

- คดีซ้อมทรมาน “ฤทธิรงค์ ชื่นจิตร” เพื่อบังคับให้สารภาพในความผิดที่เขาไม่ได้ก่อ
- คดีอุ้มหายนักเคลื่อนไหวสิทธิชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ “บิลลี่ พอละจี รักจงเจริญ”

ที่มา: บีบีซีไทย

พ.ต.อ.ธิติสรรค์ อุทธนผล หรือ “ผู้กำกับโจ้” ถูกกล่าวหาว่าใช้ถุงคลุมหัวผู้ต้องหาคดียาเสพติดเสียชีวิตระหว่างสอบปากคำ

- คดี “อับดุลเลาะห์ อีซอมูซอ” ผู้ต้องหาคดีความมั่นคงที่เสียชีวิตระหว่างถูกควบคุมตัวในค่ายทหารจังหวัดปัตตานี
- การอุ้มหาย “วันเฉลิม สัตย์ศักดิ์สิทธิ์” นักเคลื่อนไหวประชาธิปไตยที่ลี้ภัยการเมืองในประเทศกัมพูชา
- คดี “ผู้กำกับโจ้” ที่ใช้ถุงดำคลุมหัวผู้ต้องหาคดียาเสพติดระหว่างการสอบสวนจนถึงแก่ความตาย

พ.ศ. 2557 มีหมุดหมายสำคัญ คือ ร่าง พ.ร.บ. ทรมานอุ้มหายถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (ครม.) เป็นครั้งแรกโดยกระทรวงยุติธรรม แต่ต้องใช้เวลามากถึง 2 ปีกว่าที่ ครม. จะมีมติเห็นชอบ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณารับหลักการวาระแรกใน พ.ศ. 2559 แต่ร่างได้ถูก ‘อุ้มหาย’ เพราะ สนช. ถูกยุบลงเสียก่อน จึงต้องกลับไปเริ่มนับหนึ่งใหม่หลังเลือกตั้ง พ.ศ. 2562

ที่มา รวบรวมโดยผู้วิจัย

หลังจากนั้น ครม. มีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. นี้อีกครั้ง พรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชาชาติก็ร่วมเสนอร่าง พ.ร.บ. ทรมานอุ้มหายในนามพรรคตน ส่วนคณะกรรมาธิการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชนได้พัฒนาร่างที่ผลักดันโดยภาคประชาชนและเสนอเป็นร่างฉบับ กมธ. เมื่อรวมกับร่างที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม ทำให้ขณะนั้นมีร่าง พ.ร.บ. ทรมานอุ้มหายถึง 4 ร่าง แต่กว่าที่ร่าง พ.ร.บ. จะถูกนำมาพิจารณาอย่างจริงจังก็เมื่อการซ้อมทรมานเกิดขึ้นอีกครั้ง ในคดี "ผู้กำกับโจ้" ที่ใช้ถุงดำคลุมหัวผู้ต้องหาคดียาเสพติดระหว่างการสอบสวนจนถึงแก่ความตาย ภาพจากกล้องวงจรปิดเป็นหลักฐานชัดเจน ทำให้สังคมได้รับรู้และเห็นกับตาว่าการซ้อมทรมานโดยเจ้าหน้าที่รัฐมีอยู่จริง ในที่สุดจึงมีการเร่งรัดกระบวนการพิจารณากฎหมาย ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ และการมีลงมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565

สาระสำคัญที่ 'ไม่ควรหายไป' ในกฎหมายต่อต้านการทรมาน-อุ้มหาย

จากรายงานของสมาคมป้องกันการทรมาน[8] และข้อเสนอแนะของปกป้อง ศรีสนิท นักกฎหมายที่มีส่วนผลักดันร่างกฎหมายนี้มาเป็นเวลานาน 'แก่นหลัก' หรือสาระสำคัญที่ควรระบุให้ชัดในกฎหมายต่อต้านการทรมานและการอุ้มหายของไทย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและคุ้มครองผู้เสียหายได้จริง มีทั้งหมด 6 ข้อ ดังนี้

1. กำหนดฐานความผิดให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

การกำหนดนิยามฐานความผิดการกระทำทรมานและอุ้มหายเป็นประเด็นสำคัญขั้นแรก ที่จะรับประกันการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้องและครอบคลุม การออกกฎหมายของไทยจึงควรกำหนดฐานความผิดให้ครบทุกองค์ประกอบให้สอดคล้องกับคำนิยามที่เป็นหลักสากลตามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญา CAT และ CED ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรี (ที่เรียกว่าการกระทำ CIDT) โดยบัญญัติให้เป็นความผิดแยกออกมา เพื่อเป็นการส่งสัญญาณอย่างชัดเจนว่าจะไม่มีการยอมรับให้มีการกระทำเช่นนี้โดยเด็ดขาด และเพื่อป้องกันการปัดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการอันโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม แต่อยู่นอกเหนือนิยามของการทรมาน

2. ต้องระบุถึงสิทธิเด็ดขาด สถานการณ์พิเศษไม่อาจใช้เป็นข้อยกเว้นได้

ในระดับสากล สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานและไม่ถูกอุ้มหายถูกรับรองว่าเป็น 'สิทธิเด็ดขาด' หรือ 'สิทธิที่ไม่อาจถูกพักใช้ได้ในสถานการณ์ใด ๆ' (non-derogable rights) กล่าวคือ รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเหล่านี้แก่ประชาชนไม่ว่าในสถานการณ์ใดก็ตาม ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน สถานการณ์สงคราม หรือการก่อการร้ายไม่อาจใช้อ้างเป็นเหตุผลให้เจ้าหน้าที่รัฐซ้อมทรมานหรืออุ้มหายประชาชนได้[9] ประเด็นนี้ยิ่งมีความสำคัญในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ปรากฏกรณีซ้อมทรมานเป็นจำนวนมากภายใต้ข้ออ้างสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งปกป้อง ศรีสนิทได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าอำนาจของพ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ และกฎอัยการศึกที่ประกาศใช้มาอย่างยาวนานในพื้นที่ก็ไม่ควรเป็นข้ออ้างสำหรับการทรมานหรือการอุ้มหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐได้เช่นกัน

3. อายุความต้องยาวและเป็นความผิดต่อเนื่อง

อนุสัญญา CED ระบุว่าอายุความโดยเฉพาะกรณีการอุ้มหายต้องยาว และการฟ้องร้องผู้กระทำผิดจะไม่เริ่มนับจนกว่าจะปล่อยตัวหรือเปิดเผยชะตากรรมผู้ถูกอุ้มหาย หรือเรียกว่าเป็น 'ความผิดต่อเนื่อง (continuous crime)' เพื่อให้การค้นหาและการดำเนินคดีสามารถเดินหน้าต่อไปได้ตามหลักการนี้ การอุ้มหายที่เกิดขึ้นก่อนที่ร่าง พ.ร.บ. ทรมานอุ้มหายจะบังคับใช้และยังไม่ได้ปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังหรือยังไม่ทราบชะตากรรมจะถูกนับว่าเป็นความผิดต่อเนื่อง และสามารถรื้อฟื้นคดีเพื่อค้นหาความจริงและนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้เช่นกัน เจ้าหน้าที่รัฐหลายฝ่ายแสดง

ความกังวลว่าการไม่มีอายุความจะถือเป็นการลงโทษย้อนหลังซึ่งขัดกับหลักพื้นฐานของกฎหมายอาญา แต่คณะทำงานด้านการบังคับสูญหายของสหประชาชาติได้ให้ความเห็นไว้ว่าการอุ้มหายไม่ใช่ความผิดที่เกิดขึ้นในอดีตเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่รัฐอุ้มประชาชนไปหลายปีก่อนและยังไม่เปิดเผยชะตากรรมของบุคคลนั้นจนถึงวันนี้ ถือว่าความผิดนั้นยังดำรงอยู่ถึงปัจจุบันจึงสามารถลงโทษตามกฎหมายนี้ได้[10]

> "การอุ้มหายไม่ใช่ความผิดที่เกิดขึ้นในอดีตเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่รัฐอุ้มประชาชนไปหลายปีก่อนและยังไม่เปิดเผยชะตากรรมของบุคคลนั้นจนถึงวันนี้ ถือว่าความผิดนั้นยังดำรงอยู่ถึงปัจจุบัน"

4. บทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดต้องได้สัดส่วนกับความรุนแรงของการกระทำ

การกำหนดบทลงโทษต่อการทรมานและอุ้มหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐควรได้สัดส่วนกับความผิดในการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงที่สุดประเภทหนึ่ง การที่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้ได้รับอำนาจรัฐจากประชาชน และมีหน้าที่สร้างความปลอดภัยในสังคมกลับกลายเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง เป็นการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ และควรได้รับโทษมากกว่าความผิดทำร้ายร่างกายทั่วไป ผู้เชี่ยวชาญจากสมาคมป้องกันการทรมานแนะนำให้กำหนดโทษการทรมานไว้ที่อย่างน้อย 6 ปี เพื่อสะท้อนการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและไม่ควรกระทำอย่างยิ่ง

5. กระบวนการสอบสวนต้องเป็นอิสระ เป็นธรรม เชื่อถือได้

กระบวนการสอบสวนเป็นสิ่งที่ต้องกำหนดให้ชัดในกฎหมาย เพื่อรับประกันความเที่ยงธรรมและความโปร่งใสในการอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดคือเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ถูกสอบและผู้สอบจึงไม่ควรเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการช่วยเหลือแทรกแซงกัน นอกจากนี้คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) และแอมเนสตี้อินเตอร์เนชั่นแนล เรียกร้องให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีต้องเป็น 'ศาลพลเรือน' ที่มีความสามารถ (competent) มีความเป็นอิสระ (independent) มีทรัพยากรเพียงพอ (adequately resourced) และต้องพิจารณาตามมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างเที่ยงธรรม โดยต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดทุกกรณีขึ้นศาลพลเรือนที่มีคุณสมบัติข้างต้นเท่านั้น[11]

6. ต้องระบุความผิดของผู้บังคับบัญชา

เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุอาชญากรรมที่เจ้าหน้าที่ต่างรู้เห็นเป็นใจและร่วมกันปกป้อง ตามคติที่เราเคยได้ยินกันว่า "ไม่ฆ่าน้อง ไม่ฟ้องนาย ไม่ขายเพื่อน" ต้องมีการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ทราบว่าเจ้าหน้าที่ใต้บังคับบัญชากระทำการทรมานหรืออุ้มหายประชาชน แล้วเพิกเฉย ไม่รายงานการกระทำนั้นต่อทางการ ไม่ป้องกัน หรือไม่ลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชามีความผิดอาญาด้วยทันที ซึ่งจะเป็นประเด็นที่สร้างความกังวลใจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างมาก

ส่องจุดเด่น 'ร่าง พ.ร.บ. ฉบับล่าสุด' เทียบ 'ร่างฉบับ ครม.'

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ทรมานอุ้มหาย แถลงข่าวในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2565 ว่าได้พิจารณาร่างฯ เสร็จสิ้น พร้อมผลักดันเข้าวาระการประชุมสภา

หลังจากใช้เวลาพิจารณารายมาตรากว่า 3 เดือน ร่าง พ.ร.บ.ทรมานอุ้มหายที่ผ่านการพูดคุยถกเถียงระหว่างคณะกรรมาธิการวิสามัญ (กมธ. วิสามัญ) และตัวแทนฝ่ายต่างๆ ก็เป็นที่เสร็จสิ้นและกำลังเข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 2 และ 3 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แม้จะตั้งต้นมาจากร่างของกระทรวงยุติธรรม แต่ร่างฉบับนี้ก็มีสาระสำคัญหลายประการที่ถูกเพิ่มเติมหรือแก้ไขเพื่อให้บทบัญญัติต่างๆ เป็นไปมาตรฐานระหว่างประเทศมากขึ้น ดังแผนภูมิที่ 4 ซึ่งสรุปประเด็นสำคัญและความแตกต่างของทั้งสองฉบับ

กำหนดให้การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นความผิด

ร่างที่ผ่านการแก้ไขโดย กมธ. วิสามัญได้บัญญัติความผิดไว้ 3 ฐานคือ การกระทำทรมาน การกระทำให้บุคคลสูญหาย โดยกำหนดอัตราโทษไว้เท่าฉบับ ครม. คือ จำคุก 5-15 ปี และการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (CIDT) โทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ซึ่งถือเป็นพัฒนาการสำคัญจากร่างฉบับ ครม. ที่ไม่ได้ระบุถึงความผิดนี้ไว้ และยังเป็นประเด็นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแสดงความกังวลและเสนอแนะให้ไทยแก้ไขมาโดยตลอด[12] การบัญญัติความผิดนี้จะส่งผลดีต่อการพิจารณาคดีกรณีทำร้ายร่างกายและการปฏิบัติอย่างโหดร้ายที่แม้จะไม่เข้าเกณฑ์การซ้อมทรมาน แต่ได้สร้างความทุกข์ทรมานแก่เหยื่อและอาจนำไปสู่การทรมานได้ในที่สุด และอาจช่วยยับยั้งกรณีซ้อมทรมานได้ส่วนหนึ่ง

'คู่รักเพศเดียวกันหรือที่ไม่ได้สมรส' ก็ถือเป็นผู้เสียหาย มีสิทธิดำเนินคดีได้

ร่างฉบับ กมธ. วิสามัญระบุนิยามผู้เสียหายครอบคลุมถึงสามีภริยา บุพการี ผู้สืบสันดาน ตลอดจนสามีภรรยาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย รวมถึงคู่ชีวิตที่มีเพศตามทะเบียนราษฎรเหมือนกัน ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้รับสิทธิสมรสอย่างถูกกฎหมาย ทำให้รองรับกรณีที่ผู้ถูกซ้อมทรมานเกิดบาดแผลทางจิตใจและร่างกายจนไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ด้วยตนเอง หรือกรณีอุ้มหายที่ไม่สามารถยืนยันชะตากรรมของผู้สูญหายได้

การระบุผู้เสียหายในร่างฉบับ กมธ. ก้าวหน้ากว่าร่างฉบับ ครม. ซึ่งไม่ได้กำหนดนิยามผู้เสียหายไว้โดยละเอียด โดยให้สามีภริยา บุพการี และผู้สืบสันดานเป็นผู้เสียหายแค่ในกรณีอุ้มหายเท่านั้น และไม่รวมถึงกรณีซ้อมทรมาน

ให้ผู้เสียหายจากการซ้อมทรมานและอุ้มหายเป็นหนึ่งในคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการอุ้มหายเป็นกลไกที่ถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่เชิงนโยบายและตรวจสอบให้การบังคับใช้กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น โดยร่างฉบับล่าสุดกำหนดให้ภาคประชาชนมีสัดส่วนที่นั่งในคณะกรรมการครึ่งหนึ่ง หรือ 7 จาก 14 คน และยังกำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้แทนผู้เสียหายเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ ซึ่งน่าจะสะท้อนความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบได้ดีที่สุด แทนที่จะมีเพียงนักการเมืองและข้าราชการประจำทำหน้าที่ในคณะกรรมการเหมือนในร่างฉบับ ครม. นอกจากนี้ ร่างฉบับล่าสุดยังให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการร้องเรียน และตรวจสถานที่ที่เชื่อว่ามีการควบคุมตัวและเกิดการซ้อมทรมานได้ทันที

ปิดช่องโหว่การซ้อมทรมานตั้งแต่เริ่มควบคุมตัว

ที่ผ่านมา การซ้อมทรมานโดยเจ้าหน้าที่รัฐมักเกิดขึ้นในชั่วโมงแรกๆ ของการควบคุมตัว ร่างกฎหมายนี้จึงบัญญัติกลไกป้องกัน ด้วยการเพิ่มมาตรการความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่ควบคุมตัว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องบันทึกภาพและเสียงตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัว จนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวไป รวมถึงต้องแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ให้ทราบโดยทันทีว่ามีการจับกุม เพื่อเป็นการถ่วงดุล ตรวจสอบไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ตลอดจนรับรองว่าจะไม่มีการซ้อมทรมานหรือนำตัวบุคคลไปที่อื่น โดยร่างฉบับ กมธ. วิสามัญยังกำหนดความผิดเพิ่มเติมฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ไม่รายงานหรือบันทึกข้อมูล

กระจายอำนาจการสอบสวนไว้ที่หลายฝ่าย – ตัดอำนาจศาลทหาร – อายุความยาว 40 ปี

ในการดำเนินคดี ร่าง กมธ. วิสามัญได้ให้อำนาจการสอบสวนไว้กับเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย ทั้งพนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ - ดีเอสไอ) จากเดิมที่ร่างฉบับ ครม. ให้อำนาจการสอบสวนไว้ที่ดีเอสไอเพียงที่เดียวเท่านั้น การให้อำนาจสอบสวนแก่หลายฝ่ายสามารถช่วยให้การสืบสวนสอบสวนเริ่มได้โดยเร็วที่สุด โดยไม่จำกัดอำนาจไว้ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

ในประเด็นอำนาจศาล ร่างฉบับล่าสุดยังคงให้อำนาจศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ดังเดิม แต่มีการตัดอำนาจศาลทหาร และย้ำชัดว่าความผิดในทุกกรณีต้องพิจารณาผ่านศาลอาญาคดีทุจริตเท่านั้น

นอกจากนี้ในส่วนอายุความก็มีการปรับปรุงจากร่าง ครม. คือกำหนดให้กรณีทรมานและอุ้มหายมีอายุความยาว 40 ปี และกรณี CIDT ให้มีอายุความ 10 ปี

ทั้งนี้ กรณีอุ้มหายจะเริ่มนับอายุความเมื่อทราบชะตากรรมผู้สูญหายแล้วเท่านั้นหรือให้เป็นความผิดต่อเนื่อง ซึ่งถือว่ามีความก้าวหน้าตามมาตรฐานสากลมากขึ้น แต่ก็ถูกตัดทอนลงจากข้อเสนอแรกที่ต้องการให้อายุความไม่มีที่สิ้นสุด

หากลูกน้องกระทำผิด ผู้บังคับบัญชาที่รับทราบแต่เพิกเฉยได้รับโทษด้วย

อีกประเด็นสำคัญที่ถูกจับตามองคือ โทษของผู้บังคับบัญชา ซึ่งร่างฉบับ กมธ. ได้กำหนดโทษกึ่งหนึ่งแก่ผู้บังคับบัญชาที่รับทราบว่ามีการทรมานหรืออุ้มหายเกิดขึ้น แต่ไม่ดำเนินการป้องกันหรือยุติการกระทำนั้น ซึ่งจะช่วยยับยั้งการปกปิดความผิดและการยกเว้นการรับผิดให้กับเจ้าหน้าที่กันเองได้

แผนภูมิที่ 4
เปรียบเทียบสาระสำคัญของร่างพ.ร.บ.ทรมานอุ้มหายฉบับ ครม. (กระทรวงยุติธรรม) และฉบับคณะกรรมาธิการสามัญ

ประเด็นสำคัญในร่างกฎหมาย	ร่างครม. (กระทรวงยุติธรรม)[13]	ร่างกมธ.วิสามัญฯ[14]
นิยามความผิดฐานทรมานอุ้มหาย	✓ นิยามการบังคับให้สูญหายยังคลุมเครือ	✓ นิยามค่อนข้างครอบคลุมชัดเจน
ความผิดฐานการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรี (CIDT)	ไม่ระบุเป็นฐานความผิด	กำหนดเป็นฐานความผิดแยกจากการทรมานและการอุ้มหาย
ผู้มีสิทธิดำเนินคดี	ผู้เสียหาย	ผู้เสียหาย, สามีภริยา, บุพการี, ผู้สืบสันดาน,
	คดีอุ้มหาย: สามีภริยา,บุพการี, ผู้สืบสันดาน สามารถดำเนินคดีแทนได้	ผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยา หรือ ผู้อุปการะและอยู่ในอุปการะ สามารถดำเนินคดีได้ทั้งหมด
ระบุสิทธิเด็ดขาด อ้างสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ได้	✓	✓
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการอุ้มหาย	ภาคประชาชน 6 จากทั้งหมด 15 คน	ภาคประชาชน 7 จากทั้งหมด 14 คน *ผู้เสียหายหรือผู้แทนเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ

ประเด็นสำคัญในร่างกฎหมาย	ร่างครม. (กระทรวงยุติธรรม)[13]	ร่างกมธ.วิสามัญฯ[14]
กลไกป้องกันการกระทำผิด	เจ้าหน้าที่ต้องบันทึกและเปิดเผยข้อมูลการควบคุมตัว	เจ้าหน้าที่ต้องบันทึกและเปิดเผยข้อมูลการควบคุมตัว ระบุหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และสิทธิของผู้ที่ถูกคุมตัว (หากไม่ทำ ได้รับโทษ)
ผู้รับผิดชอบคดี	เป็นคดีพิเศษ ดีเอสไอมีอำนาจสอบสวนเป็นหลัก	พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนทั้งหมด
ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี	ศาลอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ	ศาลอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ *ตัดอำนาจศาลทหารในการดำเนินคดีของทหารทั้งหมด
อายุความ	ใช้อายุความตามป.อาญาสูงสุด 20 ปี	กรณีทรมานและอุ้มหาย 40 ปี กรณี CIDT 10 ปี
โทษความผิดการทรมาน-อุ้มหาย	จำคุก 5-15 ปี และปรับ 1 แสนถึง 3 แสนบาท ถ้าเหยื่ออาการสาหัส: จำคุก 10-25 ปี และปรับ 2 แสนถึง 5 แสนบาท ถ้าเหยื่อเสียชีวิต: จำคุก 15-30 ปี หรือตลอดชีวิต และปรับ 3 แสนถึง 1 ล้านบาท	
โทษความผิดการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรี (CIDT)	ไม่กำหนด	จำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 6 หมื่นบาท
โทษของผู้บังคับบัญชา	ผู้บังคับบัญชาต้องรับโทษกึ่งหนึ่ง หากรับทราบ แต่ไม่ป้องกันหรือรายงานว่าผู้ใต้บังคับบัญชาซ้อมทรมานหรืออุ้มหาย	

ที่มา รวบรวมและวิเคราะห์โดยผู้วิจัย

ร่างพ.ร.บ. ทรมานอุ้มหายของไทยในเวทีสากล

บทวิเคราะห์ส่วนนี้ชวนเปรียบเทียบร่าง พ.ร.บ. ทรมานอุ้มหาย ที่ผ่านการกลั่นกรองโดย กมธ. วิสามัญ และกฎหมายต่อต้านการทรมานและการอุ้มหายในประเทศศรีลังกาและฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นร่างที่ได้รับความยอมรับตามมาตรฐานสากลอย่างมาก เพื่อพิจารณาว่าร่างของไทยคุ้มครองผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้มากน้อยเพียงใด มีประเด็นสำคัญใดบ้างที่ยังไม่ถูกพูดถึง หรือมีแนวทางใดของต่างประเทศที่ไทยสามารถนำมาถอดบทเรียนและปรับใช้ได้

กฎหมายต่อต้านการทรมานและอุ้มหายของฟิลิปปินส์ค่อนข้างโดดเด่นในความครอบคลุมของกฎหมาย มีการระบุรูปแบบการกระทำทรมานเสริมจากนิยามทั่วไปอย่างในร่างของไทยและศรีลังกา เช่น การทุบตีร่างกาย ช็อตด้วยไฟฟ้า หรือการคลุมด้วยถุงพลาสติกจนขาดอากาศหายใจ ฯลฯ (แต่ไม่จำกัดเพียงรูปแบบที่ระบุในกฎหมาย) ทำให้มีความชัดเจนในทางกฎหมาย และช่วยสื่อสารถึงเจ้าหน้าที่รัฐว่าการกระทำเหล่านี้ไม่สามารถกระทำได้โดยเด็ดขาด (แผนภูมิที่ 5)

ส่วนในประเด็นสิทธิเด็ดขาด นอกจากจะกำหนดให้สถานการณ์ฉุกเฉินหรือความไม่สงบทางการเมืองไม่สามารถเป็นข้อยกเว้นให้เกิดการทรมานและอุ้มหายได้แล้ว ศรีลังกายังระบุว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถใช้อ้างการทรมานได้ ส่วนฟิลิปปินส์ก็กำหนดเพิ่มเติมว่าการขึ้นบัญชีบุคคลที่เป็นศัตรูหรือภัยความมั่นคงของรัฐ (Order of Battle) ไม่สามารถเป็นเหตุผลให้รัฐซ้อมทรมานหรืออุ้มหายบุคคลเหล่านั้นได้เช่นกัน หากร่างของไทยบัญญัติข้อกำหนดในทิศทางเดียวกับฟิลิปปินส์หรือศรีลังกา ก็อาจช่วยปิดช่องโหว่ในการใช้ความรุนแรงโดยเจ้าหน้าที่รัฐได้มากขึ้น โดยเฉพาะในคดีความมั่นคง

> "หากร่างของไทยบัญญัติข้อกำหนดในทิศทางเดียวกับฟิลิปปินส์หรือศรีลังกา ก็อาจช่วยปิดช่องโหว่ในการใช้ความรุนแรงโดยเจ้าหน้าที่รัฐได้มากขึ้น"

สำหรับประเด็นอายุความ ร่างที่เสนอโดย กมธ. วิสามัญมีความก้าวหน้าตามหลักสากล และมีอายุความมากที่สุดเมื่อเทียบกับอีกสองประเทศ คืออยู่ที่ 40 ปีในกรณีการทรมานและอุ้มหาย และ 10 ปี กรณีการกระทำที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมฯ โดยให้นับเป็นความผิดต่อเนื่อง

ส่วนประเด็นบทลงโทษนั้น ฟิลิปปินส์จะกำหนดโทษตามความร้ายแรงของผลการกระทำรวมถึงขึ้นกับว่าเหยื่อเป็นใคร เช่น หากเหยื่อเสียชีวิตกลายเป็นบุคคลวิกลจริต หรือหากเหยื่อเป็นเด็ก ผู้กระทำผิดจะได้รับโทษที่หนักกว่า คล้ายกันกับร่างของไทยที่หากเหยื่อมีอาการสาหัสหรือเสียชีวิต โทษของผู้กระทำผิดย่อมสูงขึ้น เมื่อเทียบกันแล้วศรีลังกากำหนดโทษจำคุกไว้ค่อนข้างต่ำคือ 7-10 ปี กรณีกระทำทรมาน และไม่เกิน 20 ปี กรณีอุ้มหาย

สุดท้ายคือบทลงโทษของผู้บังคับบัญชา ทั้งสามประเทศมีบทกำหนดโทษผู้บังคับบัญชาที่ไม่ยับยั้ง ป้องกันการทรมานหรือการอุ้มหายที่กระทำโดยผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ โดยศรีลังกาและฟิลิปปินส์กำหนดให้ผู้บังคับบัญชารับโทษเท่ากับผู้กระทำการโดยตรง ในขณะที่ไทยให้รับโทษเพียงกึ่งหนึ่ง

แผนภูมิที่ 5
เปรียบเทียบกฎหมายต่อต้านการทรมานและการอุ้มหายในศรีลังกาและฟิลิปปินส์ และร่างของไทยฉบับเสนอโดย กมธ.วิสามัญฯ

ประเด็นสำคัญ	ศรีลังกา[15]	ฟิลิปปินส์[16]	ไทย (ร่างฉบับ กมธ. วิสามัญฯ)
นิยามการทรมาน อุ้มหาย และ การกระทำ CIDT	นิยามตามอนุสัญญา CAT และ CED ครอบคลุมบุคคลใดก็ตามที่กระทำการทรมาน ไม่ใช่เฉพาะจนท. รัฐ ไม่ระบุฐานความผิด CIDT	นิยามตามอนุสัญญา CAT และ CED ระบุตัวอย่างรูปแบบการกระทำทรมานไว้โดยละเอียด ความผิดฐานการกระทำ CIDT	นิยามตามอนุสัญญา CAT และ CED กำหนดความผิดฐานการกระทำ CID
สิทธิเด็ดขาดของกฎหมาย	กำหนดสิทธิเด็ดขาด คำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงไม่สามารถใช้อ้างการทรมานได้	กำหนดสิทธิเด็ดขาด บุคคลในบัญชีศัตรูหรือภัยความมั่นคงของรัฐ (Order of Battle) ไม่อาจใช้อ้างให้มีการทรมานและอุ้มหายได้	กำหนดสิทธิเด็ดขาด สถานการณ์ฉุกเฉิน สงคราม ความไม่มั่นคงของรัฐ หรือสถานการณ์พิเศษใดไม่สามารถนำมาอ้างได้
อายุความ	ไม่ได้กำหนดไว้	25 ปี โดยเริ่มนับหลังจากทราบชะตากรรมผู้สูญหายแล้วเท่านั้น	กรณีทรมานและอุ้มหาย 40 ปี กรณี CIDT 10 ปี

ประเด็นสำคัญ	ศรีลังกา[15]	ฟิลิปปินส์[16]	ไทย (ร่างฉบับ กมธ. วิสามัญฯ)
บทลงโทษผู้กระทำผิด	• โทษการทรมาน: จำคุก 7-10 ปี และปรับ10,000-50,000 รูปี (~1,600-8,000 บาท) • โทษการอุ้มหาย: จำคุกไม่เกิน 20 ปี ปรับไม่เกิน 1 ล้านรูปี (~160,000 บาท) และต้องจ่ายค่าเยียวยาให้แก่เหยื่อไม่น้อยกว่า 500,000 รูปี (~80,000 บาท)	• ซ้อมทรมานจนเหยื่อเสียชีวิต, ทุพพลภาพ, ข่มขืนเหยื่อ, ล่วงละเมิดทางเพศจนเหยื่ออยู่ในภาวะวิกลจริตและไม่สมประกอบ, และหากเหยื่อเป็นเด็ก: จำคุก 20-40 ปี • ทรมานทางจิตใจหรือทางจิตวิทยา จนเหยื่อกลายเป็นบุคคลวิกลจริต: จำคุก 12 – 20 ปี	• จำคุก 5-15 ปี และปรับ 1 แสนถึง 3 แสนบาท • ถ้าเหยื่ออาการสาหัส: จำคุก 10-25 ปี และปรับ 2 แสนถึง 5 แสนบาท • ถ้าเหยื่อเสียชีวิต: จำคุก 15-30 ปี หรือตลอดชีวิต และปรับ 3 แสนถึง 1 ล้านบาท
โทษของผู้บังคับบัญชา	ได้รับโทษเท่ากับผู้กระทำการโดยตรง	มีความผิดเท่าผู้กระทำการโดยตรง	ได้รับโทษกึ่งหนึ่ง

ที่มา รวบรวมและวิเคราะห์โดยผู้วิจัย

ถึงเวลาเริ่มก้าวแรกของการแก้ปัญหาการซ้อมทรมานและอุ้มหาย

แน่นอนว่าการออกกฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดอาจไม่ใช่ยาวิเศษที่ทำให้การซ้อมทรมานและการอุ้มหายอันตรธานไปจากสังคมไทยได้ในทันที ฟิลิปปินส์และศรีลังกาซึ่งถูกยกมาเป็นกรณีเปรียบเทียบ มีกฎหมายที่บัญญัติไว้ค่อนข้างครอบคลุมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลแล้ว แต่ยังประสบปัญหาในขั้นการบังคับใช้กฎหมายเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้ได้เริ่มนับหนึ่งในการแก้ปัญหานี้อย่างจริงจังแล้ว ที่สำคัญคือประเทศที่ยกตัวอย่างมาก็มีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ใกล้เคียงกับไทย การผ่านกฎหมายที่ดูท้าทายนี้แม้ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่เป็นไปไม่ได้เสียทีเดียว

หากร่างผ่านสำเร็จ เรายังต้องจับตารายละเอียดอีกจำนวนมากที่สำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมาย อาทิ ความเป็นไปได้ที่พื้นที่ที่มีกฎหมายความมั่นคงทับซ้อนอยู่จะได้รับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายนี้ มาตรการสอบสวนและควบคุมตัวจะต้องมีการกำหนดในรายละเอียดก่อนจะสามารถบังคับใช้และลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามได้ อีกทั้งรายละเอียดในการคุ้มครองพยานและผู้ชี้เบาะแสซึ่งอยู่ในมือของคณะกรรมการฯ จนถึงการปฏิรูปสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง การตรา พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการอุ้มหาย เพื่อลงโทษผู้กระทำผิด อำนวยความยุติธรรมแก่ผู้เสียหาย และยกมาตรฐานกระบวนการยุติธรรมไทย จึงเป็นก้าวแรกที่สำคัญและจำเป็นสำหรับประเทศไทยในเวลานี้

ผู้วิจัยหลัก
เจณิตตา จันทวงษา

ติดต่อ
jenitta.jun@gmail.com
contact.101pub@gmail.com

นักวิจัยนโยบายสาธารณะ 101 PUB ชอบคิด อ่าน เขียน และแลกเปลี่ยนกับผู้คนในเรื่องการเมือง สิทธิมนุษยชน และความยุติธรรมทางสังคม เชื่อว่านโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของทุกคนและสร้างการเปลี่ยนแปลงในสังคมได้

รายการอ้างอิง

1. จุฑารัตน์ กุลตัณกิจจา, “ประวัติศาสตร์การอุ้มหาย เริ่มจากการรัฐประหารและคงไม่จบด้วยคณะรัฐประหาร,” *ประชาไท*, 6 มิถุนายน 2563, https://prachatai.com/journal/2020/06/88005.

2. ทวีพร คุ้มเมธา, “Special Report 10 ปีประชาไท: 10 ปีกับการซ้อมทรมาน 10 ปีของความยุติธรรมที่หายไป,” *ประชาไท*, 8 มกราคม 2558, https://prachatai.com/journal/2015/01/57307.

3. “บังคับให้มันพูดให้ได้ภายในพรุ่งนี้,” *แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย*, 2559.

4. พูนสุข พูนสุขเจริญ, “5 ปัจจัยทำไมประเทศไทยล้มเหลวในการนำตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำทรมานมาลงโทษ,” *ประชาไท*, 22 มีนาคม 2558, https://prachatai.com/journal/2015/03/58548#_ftnref3.

5. พสิษฐ์ คงคุณากรกุล, “เปิดสถิติ ‘ซ้อมทรมาน-อุ้มหายในไทยและพ.ร.บ.อุ้มหาย ซ้อมทรมานคือความหวัง?,” *The Standard*, 15 กันยายน 2564, https://thestandard.co/enactment-draft-criminalize-torture-and-enforced-disappearances-15092021-3/.

6. “เปิดสถิติ ‘ซ้อมทรมาน-อุ้มหายในไทย และพ.ร.บ.อุ้มหาย-ซ้อมทรมานคือความหวัง?.”

7. United Nations, Human Rights Council, Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, 2018.

8. Association for the Prevention of Torture, *Key Issues in Drafting Anti-Torture Legislation, Expert Meeting, 2-3 November 2012, Report: Experience, Advice and Good* Practices, 2013.

9. United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 1976; International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CED), 2006.

10. United Nations, Human Rights Council, Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (A/HRC/27/49), para. 111, 2014.

11. ข้อเสนอแนะต่อร่างพระราช-บัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ...., *ICJ และ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล*, 23 พฤศจิกายน 2560, https://bit.ly/3sZHawn.

12. ข้อสังเกตเชิงสรุปต่อรายงานตามวาระฉบับที่ 2 ของประเทศไทย (CCPR/C/THA/CO/2), 25 เมษายน 2560, ย่อหน้า 20.

13. ร่างพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำาให้บุคคลสูญหาย พ.ศ.... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี, https://bit.ly/3h6Ne0L.

14. ร่างพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ.... ที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จสิ้น ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2565, https://bit.ly/35jRoQj.

15. Sri Lanka's the Convention Against Torture and other Cruel. Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Act, No. 22 of 1994, https://bit.ly/35juUyS; Sri Lanka's s the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance Act, No. 5 of 2018, https://www.srilankalaw.lk/gazette/2018_pdf/05-2018_E.pdf.

16. Philippines' Anti-Torture Act of 2009, https://bit.ly/35lplj7; Philippines' Anti-Enforced or Involuntary Disappearance Act of 2012, https://bit.ly/3p5A0Wb.

101 PUB หรือ 101 Public Policy Think Tank - ศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะเพื่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งทำงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไทยในบริบทโลกใหม่ เราทำงานวิเคราะห์ ออกแบบ ขับเคลื่อน และสื่อสารนโยบายสาธารณะ บนฐานวิชาการ ฐานการพัฒนา และฐานประชาธิปไตย

101PUB @101_PUB @101_pub contact.101pub@gmail.com