



ที่ สม ๐๐๐๔/ จี๕

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตและ
หลักสิทธิมนุษยชน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุง
กฎหมายที่ ๑๒๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะ
นโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุง
กฎหมายเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชน ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

แนวความคิดการลงโทษผู้กระทำความผิด ปัจจุบันมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำ
ความผิดด้วยการบำบัดฟื้นฟูด้านจิตใจและพฤติกรรมซึ่งเป็นผลจากความรู้อย่างเข้าใจที่ผิดพลาดของผู้กระทำผิด
จนนำไปสู่การกระทำผิด ปัจจุบันประเทศต่างๆ โดยประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกได้ยกเลิกโทษประหารชีวิต
เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขฟื้นฟูให้สามารถกลับคืนเป็นบุคคลที่มีคุณค่าทางสังคมได้ ซึ่งตามหลัก
สิทธิมนุษยชน โทษประหารชีวิตเป็นการละเมิดต่อสิทธิในการมีชีวิตของบุคคล ทางกลับกัน ในแง่ทฤษฎี
ด้านอาชญาวิทยา โทษประหารชีวิตยังมีผลในการป้องกันหรือยับยั้งบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน
นั้น อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะจากกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) ของคณะมนตรี
สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council: HRC) ประเทศไทยได้ถูกเรียกร้องจากประชาคม
ระหว่างประเทศให้มีการระงับใช้โทษประหารชีวิต เปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็น โทษอื่นหรือยกเลิก
โทษประหารชีวิต

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นควรศึกษาแนวทางเรื่องโทษประหารชีวิต
ว่าประเทศไทยควรมีแนวทางในเรื่องดังกล่าวอย่างไร และหากมีการยกเลิกโทษประหารชีวิตในประเทศไทย
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการในการเตรียมความพร้อมหรือไม่ อย่างไร และจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย
และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภา (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) และคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและ
คุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการ
ปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา

๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔.สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ โทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชน

การกระทำความผิดที่มีการลงโทษด้วยการประหารชีวิตไม่ได้ทำให้การกระทำความผิดดังกล่าวลดลง แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแสดงว่าโทษประหารชีวิตไม่ได้ยับยั้งป้องปรามการกระทำความผิดได้จริง ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อไป

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง โทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชน

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๑) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรรณรงค์ ให้ความรู้และความเข้าใจแก่สังคมไทยเกี่ยวกับโทษประหารชีวิต ซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับการช่วยลดหรือป้องปรามการก่ออาชญากรรมอย่างมีนัยสำคัญในทุกกรณี รวมถึงคดีเกี่ยวกับยาเสพติด อีกทั้งยังเป็นการลงโทษที่ละเมิดต่อสิทธิในการดำรงชีวิต อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แม้ไม่มีโทษประหารชีวิตก็สามารถใช้วิธีลงโทษอื่นทดแทนซึ่งมีผลต่อการป้องกันและคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรมได้เช่นกัน

๒) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติ) กระทรวงสาธารณสุข (กรมสุขภาพจิต) รวมทั้งศาลยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรปรับปรุงระบบและกระบวนการยุติธรรมตามแนวทาง ดังนี้

๒.๑) ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมที่มุ่งฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียที่เสียหายไปจากการกระทำความผิด โดยให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งครอบครัวและชุมชนของทั้งสองฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนบำบัดฟื้นฟูผู้เสียหายและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ให้ผู้กระทำความผิดได้แสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน ด้วยการชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายโดยตรง ในขณะเดียวกันผู้เสียหายจะเกิดความรู้สึกให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิดจนในที่สุดสังคมจะมีทัศนคติเห็นด้วยกับการยกเลิกโทษประหารชีวิต

๒.๒) เพิ่มบทบาทครอบครัวและชุมชนในการคุมประพฤติผู้กระทำความผิดมากขึ้น ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของผู้คุมประพฤติและคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

๒.๓) พัฒนาวิธีการบำบัดฟื้นฟูสุขภาพกายและจิต เช่น การใช้วิธีการบำบัดเกี่ยวกับกระบวนการคิดและพฤติกรรม (Cognitive Behavior Therapy) ซึ่งมีเป้าหมายการรักษา คือ การปรับเปลี่ยนความคิดและกรอบความคิดในการรับรู้โลก ประสบการณ์ชีวิตและการคาดการณ์ในอนาคต โดยชี้ให้ผู้รับการบำบัดเห็นปัญหาในปัจจุบันและมองเห็นความคิดที่ผิดเพี้ยนไปจากความจริง (Cognitive Distortion) เพื่อพัฒนาพฤติกรรมที่ดีและเหมาะสมขึ้นมาแทนที่พฤติกรรมการกระทำความผิด

๓) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศาลยุติธรรม ควรปรับปรุงระบบยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง ใช้ระยะเวลาดำเนินการแต่ละคดีไม่นานนัก สามารถให้ความเชื่อมั่นได้ว่าผู้ที่ถูกลงโทษคือผู้กระทำความผิดและลงโทษตามสัดส่วนของความผิดนั้น รวมทั้งผู้ที่ต้องโทษประหารชีวิตจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรฐานสากลในเรื่องนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือในระบบของกระบวนการยุติธรรม เมื่อกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพดีแล้ว ประชาชนก็จะเคารพกฎหมายโดยไม่สัมพันธ์กับความหนักเบา หรือความร้ายแรงของโทษ หรือกล่าวได้ว่าอัตราโทษหนักหรือเบาจะมีความสำคัญลดลง

๔) คณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งมุ่งยกเลิกโทษประหารชีวิตภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ อย่างจริงจัง โดยการยกเลิกโทษประหารชีวิตทุกฐานความผิดเมื่อปัจเจกต่าง ๆ พร้อม เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิในการดำรงชีวิตอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

๕) คณะรัฐมนตรี ควรลงมติ “เห็นชอบ” การสนับสนุนข้อมติเกี่ยวกับการพักการใช้โทษประหารชีวิตในการประชุมสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๖ คดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต ในทางปฏิบัติประเทศไทยไม่ได้ใช้การลงโทษด้วยการประหารชีวิตมาเป็นเวลาช้านานอยู่แล้ว ยกเว้นนักโทษประหารชีวิตคดียาเสพติดสองรายในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เท่านั้น หลังจากนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จนถึงปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการประหารชีวิตนักโทษอีกเลย

๖) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์) ต้องเร่งปฏิรูกระบบเรือนจำให้สามารถรองรับนักโทษประหารชีวิต หากมีการเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต โดยเรือนจำต้องมีความมั่นคงแข็งแรง และต้องมีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของนักโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษจำคุกระยะยาว

๗) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม ควรมีมาตรการและเงื่อนไขทดแทนเมื่อมีการยกเลิกโทษประหารชีวิต ซึ่งมาตรการทดแทนดังกล่าวอาจเป็นการเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตโดยให้มีระยะเวลาการจำคุกไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าถึงสามสิบปี และนักโทษเหล่านี้มีสิทธิยื่นถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษได้ตามกลไกที่กฎหมายกำหนด

๔.๒.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๑) คณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาบางมาตราที่มีโทษประหารชีวิตบางฐานความผิดก่อน โดยเฉพาะฐานความผิดที่ผู้กระทำความผิดไม่ได้มุ่งประสงค์ต่อชีวิตของผู้เสียหายหรือไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น เช่น มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๔๙ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๒ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๒๐ มาตรา ๒๒๒ มาตรา ๓๑๓ และมาตรา ๓๑๔ เป็นต้น

๒) คณะรัฐมนตรี ไม่ควรกำหนดให้มีโทษประหารชีวิตไว้ในกฎหมาย ในกรณีที่จะมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่

๓) คณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีบทลงโทษกำหนดโทษประหารชีวิตไว้สถานเดียวเป็นโทษประหารชีวิตหรือโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือโทษอื่นตามที่เห็นสมควร ในกรณีเห็นว่าความผิดฐานนั้นยังไม่สมควรยกเลิกโทษประหารชีวิต เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้กว้างขึ้นแทนการใช้โทษประหารชีวิตเพียงอย่างเดียว เช่น มาตรา ๖๕ และมาตรา ๙๓ ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น

๔) คณะรัฐมนตรี ควรแก้ไขกฎหมายยกเลิกโทษประหารชีวิตทุกฐาน ความผิดเมื่อสังคมมีความเข้าใจและความพร้อมในการยกเลิกโทษประหารชีวิตต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับ สิทธิในการดำรงชีวิตอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการ ตามข้อเสนอฯ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวปุลิพร เดชชำ)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนเชี่ยวชาญ

บังคับบัญชาข้าราชการในกลุ่มงานพัฒนากฎหมายและนโยบาย