



ประกาศสถาบันนิติวิทยาศาสตร์
เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติ
การติดตามคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ.

ด้วยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ประกอบกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดให้หน่วยงานงานของรัฐบาลหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

สถาบันนิติวิทยาศาสตร์จะดำเนินการการรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติการติดตามคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. ผ่านระบบกลางทางกฎหมาย Google Forms และการสัมภาษณ์เชิงลึก ระหว่างวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๙ ถึงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๙ โดยมีข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็นปรากฏตามเอกสารแนบท้ายประกาศฉบับนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๙

(นายวีระกิตต์ หาญปริพรรณ์)

ผู้อำนวยการสถาบันนิติวิทยาศาสตร์



ระบบกลางทางกฎหมาย



Google Forms

**ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น
เพื่อจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามคนหาย การพิสูจน์คนนิรนาม และศพนิรนาม**

สภาพปัญหาในปัจจุบัน

1. กระบวนการชันสูตรพลิกศพในปัจจุบันมุ่งเน้นการสอบสวนความตายจากการกระทำความผิดอาญาเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมการพิสูจน์ศพนิรนาม

กระบวนการชันสูตรพลิกศพ (post-mortem examination) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นไปเพื่อการหาสาเหตุว่า การตายนั้นเป็นผลมาจากการกระทำความผิดอาญาหรือไม่ อันเป็นการสืบสวนสอบสวนการตายในทางอาญาเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอื่นที่เป็นการกำหนดกระบวนการสืบสวนสอบสวนการตายในกรณีอื่นที่ชัดเจน อาทิ การพิสูจน์ตัวบุคคลหรือเอกลักษณ์บุคคลของศพนิรนาม เช่น กรณีเกิดเหตุภัยพิบัติ กระบวนการชันสูตรพลิกศพในประเทศไทยมุ่งเน้นแต่เพียงการหาความจริงว่า การตายนั้นเป็นผลมาจากการกระทำความผิดอาญาหรือไม่ คงขาดในส่วนของการจัดการเกี่ยวกับศพและข้อมูลเกี่ยวกับการตายในภาพรวม อันนำไปสู่การขาดการบูรณาการร่วมกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจจัดการตามกฎหมายกำหนดกระจัดกระจายไป นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานในการปฏิบัติงานด้านนิติเวชศาสตร์ในภาพรวมของประเทศด้วย เนื่องจากแพทย์นิติเวชในแต่ละที่ซึ่งอยู่ต่างสังกัดกันย่อมมีการพัฒนามาตรฐานในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ กระบวนการกระจายแพทย์นิติเวชไปยังท้องที่ต่าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่ดี การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดี จะต้องกำหนดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นว่า การพิสูจน์การตายจะต้องไม่จำกัดแต่เพียงการค้นหาคำความจริงว่าเป็นการตายที่เกิดจากการกระทำความผิดอาญาหรือไม่ หากแต่อาจเปลี่ยนไปตามประโยชน์หรือความมุ่งหมายของการตรวจพิสูจน์ศพนั้นด้วย เช่น การพิสูจน์อัตลักษณ์ของศพนิรนาม หรือศพที่อาจเสียชีวิตจากภัยพิบัติ เป็นต้น ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการชันสูตรพลิกศพ โดยมีเนื้อหาที่สร้างความชัดเจนในประเด็นที่ว่า การชันสูตรพลิกศพและการตรวจพิสูจน์ศพจะต้องบูรณาการและพัฒนาองค์ความรู้ด้านนิติวิทยาศาสตร์ ตลอดจนพัฒนามาตรฐานในการทำงานด้านนิติเวชศาสตร์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และต้องกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเก็บศพและทำลายศพนิรนามที่ไม่สามารถพิสูจน์อัตลักษณ์ หรือไม่อาจตามหาญาติของผู้ตายได้โดยจะต้องมีกระบวนการประกาศต่อสาธารณะ และให้ระยะเวลาพอสมควรในการคัดค้านหรือพิสูจน์ยืนยันความเกี่ยวข้อง

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหาย และการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564 ไม่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง

แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหาย และการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564 จะเป็นระเบียบที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาคคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม โดยกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการติดตามคนหาย การพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม มีการบูรณาการความร่วมมือในการปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าว แต่ระเบียบฉบับนี้มีสถานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เท่านั้น จึงไม่มีสภาพบังคับระหว่างหน่วยงาน ด้วยเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ออกมาเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีภารกิจหลักประจำอยู่แล้ว ดังนั้น

หน่วยงานจึงทำได้เพียงการสนับสนุนความร่วมมือที่ไม่ทำให้ภารกิจหลักของหน่วยงานเสียหาย จึงทำให้การติดตามคนหาย การพิสูจน์ศพนิรนามยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนั้นแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ให้ความสำคัญในการเร่งรัดในการติดตามคนหาย พิสูจน์คนนิรนามหรือศพนิรนาม

นอกจากนั้นแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้ ยังมีปัญหาสำคัญในการบังคับใช้ก็คือ ยังคงไม่ครอบคลุมหลักเกณฑ์ประการในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการคนหายหรือศพนิรนาม ซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ ดังนี้

2.1 ขาดหลักเกณฑ์ในการประเมินความเสี่ยงในการติดตามคนหาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้กำหนดไว้เฉพาะหลักเกณฑ์ในการจัดส่งตัวผู้แจ้งข้อมูลคนหายไปยังสถานีตำรวจที่ใกล้เคียงเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดแนวทางในการติดตามคนหายว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งรวมไปถึงการประเมินความเสี่ยงของคนหายแต่ละประเภทว่า มีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใดที่จะได้รับอันตราย เพื่อกำหนดความเร่งด่วนในการติดตามคนหายตามระดับความเสี่ยง เช่น หากคนหายเป็นเด็ก ซึ่งเป็นบุคคลเปราะบางที่อาจถูกล่อลวงหรือลักพาตัว และสูญหายหรือตกอยู่ในอันตรายง่ายกว่าผู้ใหญ่ ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรหรือนิวซีแลนด์ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินความเสี่ยงนี้ ให้ความสำคัญกับการประเมินระดับความเสี่ยงกับเวลาที่อาจทำให้ผู้สูญหายได้รับอันตรายถึงชีวิตด้วย ถ้าพบว่าผู้สูญหายมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายถึงชีวิตจะต้องมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและชัดเจน

2.2 ขาดหลักเกณฑ์ในการจัดการศพนิรนามที่ยังไม่สามารถพิสูจน์บุคคลได้

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้มีการชันสูตรศพ แล้วส่งศพคืนญาติ แต่กรณีศพนิรนามซึ่งยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นใคร ไม่มีญาติ ศพเหล่านี้เมื่อมีการชันสูตรพลิกศพเสร็จแล้ว ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติหรือระเบียบกล่าวถึงว่าศพนั้นจะต้องดำเนินการจัดการอย่างไร และหน่วยงานใดจะต้องเข้ามาดำเนินการจัดการ ปัจจุบันการจัดการศพเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของงานอาสารัฐบาลที่มูลนิธิต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมทั่วประเทศที่มีสุสานรับฝังศพนำไปจัดการต่อ ซึ่งแต่ละมูลนิธิไม่มีแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน การปฏิบัติงานแต่ละมูลนิธิแตกต่างกัน เช่น ไม่มีการเก็บข้อมูลศพก่อนฝัง หรือการเก็บข้อมูลอาศัยความจำของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเพียงอาสาสมัคร หรือบันทึกข้อมูลลงสมุด เมื่อจำเป็นต้องตรวจสอบข้อมูลย้อนหลังจึงทำได้ยาก หรือไม่อาจหาข้อมูลได้ การกำหนดระยะเวลาการรอญาติก่อนนำศพไปฝังของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน ระยะเวลาการฝังแตกต่างกันขึ้นอยู่กับจำนวนหลุมศพในสุสาน และทรัพยากรของแต่ละมูลนิธิ

ทั้งนี้ ศพนิรนามหรือศพไร้ญาติบางศพยังเป็นศพคดีที่ยังไม่หมดอายุความ เมื่อกระบวนการทางนิติวิทยาศาสตร์สามารถพิสูจน์ได้ว่าศพนั้นเป็นใคร การติดตามหาศพว่าฝังไว้ที่ไหน หลุมไหน ทำได้ยาก หรือไม่อาจหาพบได้ เนื่องจากแต่ละมูลนิธิจะมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรหลาย ๆ ด้าน เช่น จำนวนหลุมที่รับฝังศพมีอย่างจำกัด เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเพียงอาสาสมัครไม่มีเงินเดือน องค์กรความรู้และความเข้าใจถึงความสำคัญของการเก็บและบันทึกข้อมูลศพ เป็นต้น ดังตัวอย่างที่ผ่านมาหลายคดีที่ภายหลังสามารถ จับตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และสามารถพิสูจน์ได้ว่าศพนิรนามเป็นใคร แต่ไม่สามารถติดตามศพว่าฝังไว้ที่ไหน หรือที่ไหน หรือบางครั้งศพนั้นถูกเผาจากพิธีล้างป่าช้าไปแล้วก่อนคดีจะหมดอายุความ และไม่มีการเก็บบันทึกข้อมูลศพไว้เพื่อการตรวจสอบย้อนหลัง ซึ่งถือเป็นปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยที่จำเป็นต้องมีการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเข้ามากำหนดแนวทางในการกำกับดูแลการดำเนินการของมูลนิธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องของระยะเวลาในการเผาศพหรือล้างป่าช้า ที่ต้องคำนึงถึงกรณีศพนิรนามที่เป็นคดีฆาตกรรมหรือยังไม่ทราบสาเหตุการเสียชีวิต โดยอาจจะพิจารณาในการเก็บรักษาศพ (โดยไม่เผาทำลาย) จนกระทั่งครบอายุความในการดำเนินคดีอาญา

/2.3 ไม่มีการ...

2.3 ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของภาคประชาสังคมอย่างชัดเจน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้เกี่ยวกับการติดตามคนหายและศพนิรนาม แต่ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของภาคประชาสังคมไว้อย่างชัดเจนแต่มีการกำหนดไว้เพียงในเรื่องการสนับสนุนการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์เท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติ ภาคประชาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลนิธิต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในการช่วยในการจัดการศพนิรนาม ดังนั้น รัฐควรจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานแนวทางการปฏิบัติงานให้กับมูลนิธิ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดเก็บศพ กระบวนการฝัง การขุด ทำลาย การจัดเก็บและบันทึกข้อมูล ควรเป็นในรูปแบบเดียวกัน มีศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลและส่งต่อข้อมูลเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สร้างความน่าเชื่อถือในการค้นหาศพนิรนามและศพไร้ญาติ หรือการหาข้อมูลหลังถูกจัดเก็บ อีกทั้งสามารถตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับได้ เพื่อแก้ไขปัญหาในการติดตามหรือค้นหาศพนิรนาม

2.4 ไม่มีการกำหนดแนวทางในการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อติดตามคนหายและศพนิรนามไว้อย่างชัดเจน

แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จะได้บัญญัติเพื่อยกเว้นมิให้ใช้บังคับกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ซึ่งรวมถึงนิติวิทยาศาสตร์ก็ตาม แต่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ ซึ่งรวมไปถึงข้อมูลคนหายคนนิรนามและศพนิรนาม ก็มีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานด้วย ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มิได้มีการกำหนดมาตรฐานในเรื่องดังกล่าวเอาไว้

ทั้งนี้ แม้จะไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แต่ก็สามารถนำหลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัตินั้นมาเป็นแนวทางการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ป้องกันไม่ให้ถูกนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ในทางแสวงหาผลประโยชน์อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือส่งผลกระทบต่อความเสียหายในการละเมิดในภายหลังช่วยสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนคุ้มครองสังคมและอำนวยความสะดวก เช่น

(1) การเผยแพร่ข้อมูลของคนหายและศพนิรนามนั้น ต้องได้รับความยินยอมจากญาติหรือผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นผู้แจ้งข้อมูลบุคคลที่จะมีการเผยแพร่ข้อมูลนั้น โดยการยินยอมดังกล่าวควรมีการขอความยินยอมเสมอและทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐานในการแจ้งได้ ทั้งต้องแจ้งวัตถุประสงค์แก่ผู้แจ้งว่าจะนำข้อมูลอะไรไปในการเผยแพร่ มีรายละเอียดที่ผู้แจ้งต้องการให้เผยแพร่ข้อมูลใด มีระยะเวลาเก็บข้อมูลเป็นระยะเวลาเท่าใด ผู้เผยแพร่ก็ต้องเผยแพร่ข้อมูลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับความยินยอมเท่านั้น และหากผู้แจ้งต้องการถอนความยินยอมดังกล่าวก็สามารถทำได้โดยต้องกระทำโดยง่ายเช่นเดียวกับการให้ความยินยอม หน่วยงานต้องมีช่องทางที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย และเมื่อมีการถอนความยินยอมแล้วให้หน่วยงานนั้นยกเลิกและลบข้อมูลที่ได้มีการเผยแพร่ไปโดยเร็ว หรือกรณีที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์แล้วก็หมดความจำเป็นในการเก็บรักษาข้อมูลนั้นไว้ ให้มีการยกเลิกและลบข้อมูลนั้นทันที เช่น เมื่อได้มีการพบตัวคนหายหรือสามารถระบุตัวตนของศพนิรนามได้แล้ว ให้มีการจำหน่ายชื่อออกจากฐานข้อมูลและให้ทำการลบข้อมูลที่ได้เผยแพร่ไปแล้วโดยเร็ว

(2) การเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลคนหายและศพนิรนามต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง คำนึงถึงวัตถุประสงค์ที่ได้รับความยินยอม เก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลเท่าที่จำเป็น และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าของข้อมูล หรือประชาชนที่จะได้รับเพื่อการติดตามและพิสูจน์โดยไม่มีการลดทอนคุณค่าและอ้างศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์และอำนวยความสะดวกคุ้มครองสังคมได้

3. การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานยังไม่ชัดเจน

แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จะกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการติดตามคนหาย และการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม หรือ ค.พ.ศ. เป็นกลไกในการขับเคลื่อนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย แผนแม่บทและแผนปฏิบัติการระดับชาติด้านคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินการติดตามคนหาย พิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบการติดตามคนหาย พิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม สนับสนุนและส่งเสริมภาคเอกชนและประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามคนหาย พิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม รวมทั้งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ค.พ.ศ. มอบหมาย กำหนดให้สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ ของ ค.พ.ศ. ดำเนินการ และประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม แต่ในข้อ 9 (4) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้ ค.พ.ศ. มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบในการแจ้ง การจัดเก็บ การรวบรวม และการประสานข้อมูลเกี่ยวกับคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม ซึ่งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและจัดทำมาตรฐานการตรวจพิสูจน์ พัฒนามาตรฐานข้อมูลและระบบติดตามคนหาย คนนิรนามและศพนิรนามจะได้มีการประชุมและกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานและวิธีปฏิบัติงานด้านคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม ที่ผ่านการเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการหน่วยงานต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากหลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติงาน ยังไม่เอื้อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสะดวกในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นด่านหน้าในการรับแจ้งคนหายยังต้องปฏิบัติงานตามระเบียบตำรวจเกี่ยวกับคดีแนวทางการปฏิบัติกรณีคนหายพลัดหลง โดยต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับคนหายส่งไปยังกองทะเบียนประวัติอาชญากร ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องส่งข้อมูลสองรอบ คือส่งไปที่กองทะเบียนประวัติอาชญากร และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ พบว่าข้อมูลสถิติคนหายรายเดือนทั้งสองหน่วยงานไม่เท่ากัน ประกอบกับแนวทางการปฏิบัติงาน และวิธีปฏิบัติด้านคนหาย คนนิรนาม และศพนิรนาม เจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกข้อมูลลงระบบฐานข้อมูลซึ่งเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องผ่านการฝึกอบรมการใช้งานระบบ และปัจจุบันการอบรมยังไม่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ทำให้แม้ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติงานแต่ไม่อาจปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครบถ้วนสมบูรณ์

เป้าหมายของการแทรกแซง

เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงานติดตามคนหาย และการพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม พ.ศ. 2564 ที่ใช้ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน แต่ยังมีขาดสภาพบังคับและขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน อาทิเช่น การรับแจ้งคนหาย การพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม การจัดทำข้อมูลคนหาย คนนิรนามและศพนิรนาม รวมถึงการจัดทำระบบมาตรฐาน คู่มือและแนวทางการปฏิบัติงานด้านการติดตามคนหาย การพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม ที่จะให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นต้นแบบในการนำเอาองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติที่มีมาตรฐานสากล รวมถึงมีการปฏิบัติงานในเชิงบูรณาการร่วมกับหลาย ๆ หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่จะต้องประสานข้อมูลในการทำงานเพื่อเอื้อประโยชน์และเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรมและมีความเสมอภาคบนพื้นฐานความเท่าเทียมกันตามหลักสิทธิมนุษยชนตามขอบเขตและบริบทของวิญญูชนที่พึงมี

ในส่วนของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการติดตามคนหาย การพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนาม รวมถึงการจัดการศพนิรนามหลังการชันสูตรศพนั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ได้แก่ ประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาคสอง มาตรา 120-156 ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวน และการชันสูตรพลิกศพ ที่กำหนดให้การหายตัวของบุคคลในครอบครัว ญาติหรือผู้มีส่วนได้เสีย อาจยื่นคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแก่พนักงานสอบสวนเพื่อให้สืบหาผู้ที่หายไปว่าอยู่ที่ใดหรือถูกจับตัวไปหรือไม่ แต่การยื่นคำร้องดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดมาตรการที่จะจัดระบบการเก็บข้อมูลคนหายหรือการพิสูจน์ว่าบุคคลที่อาจพบตัวหรือพบว่ากลายเป็นศพนั้นเป็นคนที่ได้รับแจ้งว่าหายไปหรือไม่ เพียงแต่กำหนดกลไก ที่จะให้พนักงานสอบสวนสืบสวนสอบสวนหาสาเหตุว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับชีวิตร่างกายหรือไม่ หรือบางครั้งอาจจะไม่ใช่ความผิดอาญาเลยก็ได้เพราะเป็นการหายไปเพราะคนนั้นออกจากบ้านไปเองหรือมีอุบัติเหตุที่ไม่ได้มีผู้ใดกระทำความผิดอาญา ซึ่งการติดตามคนหายจึงต้องมีมาตรการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร และต้องมีระบบข้อมูลในการติดตามและประสานข้อมูลดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องติดตาม

ในส่วนที่เกี่ยวกับการชันสูตรพลิกศพ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ในมาตรา 148 - 156 เป็นมาตรการที่พิสูจน์ศพที่ตายอย่างผิดธรรมชาติ หรือการตายเพราะเหตุเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ โดยจะพิสูจน์เพื่อทราบว่าเป็นผู้ตายเป็นใคร ตายเพราะสาเหตุใด ตายที่ไหน ใครเป็นผู้ทำให้ตาย ซึ่งเน้นการพิสูจน์สาเหตุการตาย เพื่อทราบว่าจะมีความเกี่ยวข้องหรือไม่กับการกระทำความผิด หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนี้ มีความประสงค์จะเชื่อมโยงว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความตายนี้ จะเป็นการกระทำความผิดอาญาหรือไม่ ถ้าไม่มีความผิดก็จะแจ้งให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการออกใบมรณบัตรต่อไป แต่ถ้าเป็นความผิดอาญาก็จะส่งให้พนักงานสอบสวนสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดต่อไป เป้าหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงไม่ได้เน้นถึงกระบวนการจัดการเกี่ยวกับศพ ที่จะต้องสืบหาว่าผู้เป็นใครมีชื่ออย่างไร แต่เน้นการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดที่ทำให้ผู้เป็นถึงแก่ความตาย และไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ว่าเมื่อศพนั้นได้รับการชันสูตรแล้ว จะมีการจัดการศพอย่างไร จะต้องเก็บศพไว้เป็นเวลานานเท่าใด และเก็บไว้ที่ใด จึงไม่มีหลักเกณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการจัดการศพนิรนามที่จะต้องดำเนินการหลังจากผ่านกระบวนการชันสูตรพลิกศพแล้ว และไม่มีกระบวนการที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของผู้ตายที่ยังไม่ทราบชื่อเพื่อจะสืบหาญาติพี่น้อง หรือหากมีญาติพี่น้องมาติดตามก็จะได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวตรวจสอบ

ในปัจจุบัน มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ซึ่งตราขึ้นเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) ซึ่งมีมาตรการที่สำคัญในการติดตามคนที่ถูกกระทำให้สูญหาย โดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ซึ่งมีบทบัญญัติให้ดำเนินการติดตามคนที่สูญหายจนกว่าจะพบชะตากรรม ซึ่งอาจเป็นการพบศพหรือทราบว่ายังมีชีวิตอยู่ ดังนั้นกระบวนการตามพระราชบัญญัตินี้จึงมีความต้องการที่จะต้องใช้การพิสูจน์อัตลักษณ์ของผู้สูญหายทางนิติวิทยาศาสตร์ว่าชิ้นส่วนหรือหลักฐานที่ทางเจ้าหน้าที่ตรวจพบเจอหรือมีคนแจ้งเบาะแสมานี้ จะตรงกับอัตลักษณ์ของคนสูญหายจากการกระทำของเจ้าพนักงานหรือไม่ อย่างไรก็ดี กระบวนการในการเก็บหลักฐานเกี่ยวกับเอกลักษณ์ของบุคคลหรือการพิสูจน์อัตลักษณ์ของคนที่ยสูญหายนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ในการพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีการจัดระบบการเก็บข้อมูลอัตลักษณ์หรือการพิสูจน์อัตลักษณ์ของผู้สูญหาย เพราะในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

กำหนดแต่เพียงกระบวนการและหลักเกณฑ์การติดตามผู้ถูกกระทำให้สูญหายเท่านั้น โดยการติดตามผู้สูญหายหรือการร้องขอต่อศาลตามมาตรา 26 ให้ได้ส่วนและตรวจสอบว่ามีการกระทำที่เป็นการทรมานหรือการกระทำให้สูญหายเท่านั้น ส่วนกระบวนการพิสูจน์ผู้สูญหายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องมีการร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการติดตามคนหาย การพิสูจน์คนนิรนาม และการพิสูจน์ศพนิรนาม รวมถึงการจัดการเกี่ยวกับศพหลังมีการชันสูตรศพแล้ว เนื่องจากกฎหมายไทยที่มีอยู่มีอย่างกระจัดกระจายและมีลักษณะเป็นระเบียบที่ใช้ในแต่ละหน่วยงาน อีกทั้งยังไม่มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บศพนิรนามเพื่อจะทำให้การติดตามญาติของผู้สูญหายได้ตรวจสอบว่าเป็นญาติของตนจริงหรือไม่ การร่างกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการที่ยังเป็นช่องว่างของกฎหมายและเป็นกฎหมายที่นำไปใช้เพื่อจัดระบบการดำเนินการ

โดยเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดองค์กรและหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้กับการบริหารจัดการการในเรื่องการติดตามคนหาย การพิสูจน์คนนิรนามและศพนิรนามเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยมีการกำหนดและวางมาตรฐานการติดตามคนหาย การพิสูจน์คนนิรนาม การพิสูจน์ศพนิรนาม อีกทั้งการเก็บรักษาศพนิรนามไว้เพื่อการติดตามตรวจสอบของญาติหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามคนหายหรือศพนิรนาม หรือบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย ซึ่งมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดระบบกลไกและวางมาตรการที่ได้มาตรฐานสากลสอดคล้องกับการดำเนินงานที่ได้มาตรฐานในต่างประเทศ อันเป็นการพัฒนาและยกระดับการติดตามคนหาย คนนิรนามและศพนิรนามของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลกระทบหากรัฐไม่แทรกแซง

แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามคนหายและศพนิรนาม

การติดตามคนหายและการจัดการศพนิรนามในบริบทภายในของประเทศในสถานการณ์ปกติธรรมดาทั่วไปนั้น เป็นประเด็นทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่มีความซับซ้อนและมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ สถานการณ์ที่มีคนหายและศพนิรนามนั้นอาจจะมีได้เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์พิเศษเสมอไป เช่น สงครามหรือภัยพิบัติขนาดใหญ่ หากแต่อาจเกิดขึ้นภายใต้สภาวะปกติของสังคมจากหลายสาเหตุ เช่น การกระทำความผิดอาญา อุบัติเหตุ การหายตัวโดยสมัครใจ หรือการเสียชีวิตโดยไม่มีผู้แสดงตนรับศพ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่จัดการเรื่องคนหายและศพนิรนาม และจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการอย่างเป็นทางการและมีประสิทธิภาพที่เกี่ยวกับการจัดการคนหายและศพนิรนาม โดยแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการติดตามคนหายและศพนิรนามมีรายละเอียด ดังนี้

1. หน้าที่พื้นฐานของรัฐ

ในระดับแนวคิดพื้นฐาน ปัญหาคนหายและศพนิรนามสะท้อนถึงความไม่แน่นอนของสถานะทางกฎหมายของบุคคล กล่าวคือ เมื่อบุคคลหนึ่งหายไปโดยไม่ทราบชะตากรรม ระบบกฎหมายย่อมไม่อาจยืนยันได้ว่าบุคคลดังกล่าวยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ และหากพบร่างผู้เสียชีวิตที่ไม่สามารถระบุตัวตนได้ ก็ไม่อาจเชื่อมโยงบุคคลนั้นเข้ากับสถานะทางกฎหมายเดิมของบุคคลนั้นได้อย่างแน่ชัด ความไม่แน่นอนดังกล่าว ส่งผลกระทบทั้งในกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี ในกรณีที่เป็นความผิดทางอาญา หรือในทางกฎหมายแพ่งในเรื่องการจัดการมรดก หรือสถานะความสัมพันธ์ทางครอบครัว แม้กฎหมายจะมีเครื่องมือ เช่น การสันนิษฐานว่าถึงแก่ความตาย (Presumption of death) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่หากขาดการระบุตัวตนที่ชัดเจน เครื่องมือเหล่านี้ก็อาจไม่สามารถสร้างความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายได้อย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐมีหน้าที่ต้องลดความไม่แน่นอนดังกล่าวผ่านกระบวนการค้นหาและระบุตัวบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ

2. หน้าที่ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

รัฐมีหน้าที่ตามพันธกรณีระหว่างประเทศในการค้นหาคนหาย โดยรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดพันธกรณีในการค้นหา กู้คืน และระบุตัวตนของบุคคลที่สูญหายและศพ หลักการนี้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) ซึ่งแม้อนุสัญญาดังกล่าว จะมุ่งเน้นกรณีการบังคับให้สูญหาย แต่อนุสัญญาฯ ได้วางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการค้นหา ระบุตัวบุคคล และให้ข้อมูลแก่ครอบครัว อันสามารถนำมาปรับใช้ในบริบทภายในประเทศได้ โดยเฉพาะในแง่ของการกำหนดให้การค้นหาบุคคลต้องเริ่มต้นโดยเร็ว มีความต่อเนื่อง และอยู่ภายใต้ระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายภายในประเทศที่ชัดเจนและมีกลไกการประสานงานเพื่อกำกับควบคุมการค้นหาคนหาย การจัดการศพ การเก็บรักษาหลักฐาน และกระบวนการระบุตัวตน

3. เหตุผลด้านจริยธรรมและมนุษยธรรม

ความไม่แน่นอนของชะตากรรมของคนที่ยาไปอาจส่งผลกระทบต่อสมาชิกทุกคนในครอบครัว และในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนทั้งหมด ในแง่ของศักดิ์ศรีและสิทธิของครอบครัวนั้น ครอบครัวของคนหายย่อมต้องการทราบชะตากรรมของสมาชิกของครอบครัวที่หายไป ดังนั้น การค้นหาศพหรือติดตามคนหายนั้นย่อมสนองความต้องการด้านมนุษยธรรมขั้นพื้นฐาน ดังนั้น การจัดการคนหายและศพนิรนามจะเป็นการช่วยรักษาศักดิ์ศรีของผู้เสียชีวิตและตอบสนองความต้องการด้านมนุษยธรรมของครอบครัวในด้านการค้นหาความจริง การได้รับยุติธรรม และการได้รับการชดเชยความเสียหาย เนื่องจากในหลายครั้ง คนหายและศพนิรนามนั้นเป็นผู้ที่เป็นกลุ่มเปราะบาง ดังนั้นรัฐจึงมีภาระผูกพันทางจริยธรรมที่ต้องค้นหาตัวตนและฟื้นฟูอัตลักษณ์ของผู้เสียชีวิต

4. เหตุผลด้านการบริหารจัดการรัฐ

การระบุตัวตนคนหายหรือศพนิรนามได้นั้นช่วยให้รัฐสามารถมีการสอบสวนและการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดได้ หากพบว่าการที่เกิดคนหายหรือศพนิรนามนั้นเกิดจากการทำความผิดทางอาญา เพราะหากไม่มีการระบุตัวตนของคนหายและศพนิรนามแล้วนั้น การสอบสวนและการดำเนินคดีอาญามักไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการบั่นทอนความยุติธรรม นอกจากนี้ การจัดการ การเก็บรักษา และการกำจัดศพที่นิรนามได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม จะช่วยป้องกันมลภาวะทางสิ่งแวดล้อม เป็นการปกป้องสุขภาพและอนามัยของชุมชน เนื่องจากศพนิรนามที่ไม่มีผู้จัดการศพนั้น อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชน หากไม่ได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลจากรัฐในเรื่องการจัดการ การจัดเก็บ และการกำจัดอย่างปลอดภัย เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคหรืออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าความเชื่อผิดๆ เกี่ยวกับการระบาดของโรคจากศพจะถูกหักล้างไปแล้วก็ตาม ท้ายที่สุดแล้ว การที่รัฐมีระบบบริหารจัดการที่ดี จะช่วยลดจำนวนคดีคนหายและศพนิรนามที่ค้างสะสม และสามารถทำให้รัฐสามารถวางระบบแนวปฏิบัติในการจัดการคนหายและศพนิรนามต่อไปได้