

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
- - - ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำ
ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง
หรือไม่

ความเห็น

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐสภา
ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย มีหน้าที่ในการตรากฎหมายตามหลักการ
แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่กระบวนการตรากฎหมายโดยปกติจะใช้
ระยะเวลาหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา ๑๓๓ ถึง ๑๔๗ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความ
จำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาวะฉุกเฉินซึ่งต้อง
ทำโดยรีบด่วนและเป็นการลับ การใช้กระบวนการตรากฎหมายตามปกติจะทำให้ไม่ทันต่อเหตุการณ์หรือ
เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้ ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรต่างบัญญัติ
เป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับไปพลางก่อนได้ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น
ซึ่งจะกระทำได้ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้โดยมีเงื่อนไขให้นำกฎหมายนั้น
เสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติในภายหลัง สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมามีข้อยกเว้น
ให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนด
เพื่อให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันตราพระราชบัญญัติแล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักการตราพระราชกำหนดไว้เช่นเดียวกัน โดยปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ความว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ วรรคสอง ความว่า การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม กำหนดเงื่อนไขให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดได้เฉพาะกรณีมีเหตุสำคัญอันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น ซึ่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว และต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจแทนฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม เท่านั้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่การทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจกระทำได้ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ๆ ดังนั้น เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย สมควรกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ และให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นต้นไป โดยหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดมาตรการป้องกัน



การทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย ซึ่งรวมถึงการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัว ต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมตัวและแจ้งให้พนักงานอัยการและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ ทราบโดยทันที ซึ่งขณะนี้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้มีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการ ตามมาตรการดังกล่าวในระดับหนึ่งแล้ว โดยได้จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น ตลอดจนฝึกอบรม ความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งวางระเบียบและแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน เหมาะสม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยี ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำที่บุคคลสูญหาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการ ตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับ ความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต และร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับ กฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวม และบันทึก พยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้ง ในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับกุม การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคม และความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติงาน ที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นกรณี ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัย ของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ จึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติ เพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัว เพื่อให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อม ในด้านอุปกรณ์และบุคลากร สำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มีการวาง หลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง



สาระสำคัญของการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ คือ การให้เลื่อนการบังคับใช้กฎหมาย มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไป ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป โดยมีเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำ ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มร่างมาตรา ๒๓ เกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียง ในขณะที่จับและควบคุมตัวและขั้นตอนการแจ้งพนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองทราบ (มาตรา ๒๒) โดยไม่มีผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมเป็นกรรมการและเข้าร่วมชี้แจงในประเด็นดังกล่าว ต่อมาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหนังสือแจ้งข้อขัดข้องเกี่ยวกับความพร้อม ในการปฏิบัติการตามกฎหมายต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. วุฒิสภา เนื่องจากยังไม่มีเครื่องมือ อุปกรณ์ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการเตรียมการ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. วุฒิสภา จึงตัดบทบัญญัติ เกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียงในขณะที่จับและควบคุมตัวและขั้นตอนการแจ้งพนักงานอัยการและพนักงาน ฝ่ายปกครองทราบตามร่างมาตรา ๒๓ ออก โดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ต่อมาวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ วุฒิสภาได้มีมติผ่านร่างมาตรา ๒ ที่กำหนดวันใช้บังคับโดยไม่มี การแก้ไข แต่ให้คงความ ตามร่างมาตรา ๒๓ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร และวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แต่โดยที่มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ การควบคุมตัวต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่จับและควบคุมตัวจนกระทั่งส่งตัว ให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไปต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวและแจ้ง ให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ทราบโดยทันที รวมถึงต้องมีการเปิดเผยข้อมูล ของผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่งเป็นมาตรการในการปรับปรุงการดำเนินการบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่



ในกระบวนการยุติธรรมในระดับหน่วยปฏิบัติที่กำหนดขึ้นใหม่ในระบบกฎหมายของประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจับและควบคุมตัว หลายนายการจากปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย และหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ เร่งเตรียมการให้มีความพร้อมรองรับการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๖ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย มีมาตรการและกลไกที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเร็ว

ในส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ การป้องกันการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย โดยกำหนดกลไกและมาตรการป้องกันการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหายไว้ โดยมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่จับและควบคุม จนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” วรรคสอง บัญญัติว่า “การควบคุมตัวตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอ ในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หากผู้รับแจ้งเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย ให้ผู้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป” มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (๑) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ (๒) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกควบคุมตัว และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าว จะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกควบคุมตัว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายนั้น (๓) คำสั่งที่ให้มีการควบคุมตัว และเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น (๔) เจ้าหน้าที่



ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ควบคุมตัว (๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมตัว และผู้มารับตัวผู้ถูกควบคุมตัว (๖) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว ก่อนถูกควบคุมตัว และก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ (๗) ข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อป้องกันการทรمان การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำที่บุคคลสูญหาย” มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกควบคุมตัว ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ หรือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓” วรรคสอง บัญญัติว่า “หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ตนเองมีภูมิลำเนา ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่าการทรمان การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด” และมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา”

จากข้อเท็จจริงที่ว่า หากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรمانและการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จะก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจับและควบคุมตัวหลายประการ กล่าวคือ

ปัญหาประการแรก ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่สามารถบันทึกภาพและเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครบถ้วนเพียงพอ กับเจ้าหน้าที่ตำรวจสายปฏิบัติการทุกนาย อีกทั้งการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวไม่สามารถจัดทำงบประมาณรองรับการดำเนินการตามกฎหมายได้ทันตามกรอบระยะเวลาที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด มีผลใช้บังคับ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรمانและการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒ บัญญัติระยะเวลาการมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน



นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายหรือ อยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว มีหน้าที่ในการจัดเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ ในการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ถึงแม้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามกฎหมายต้องใช้งบประมาณและระยะเวลาในการจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือในการ ดำเนินการตามกฎหมายก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ และ ๒๕๖๓ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ในการบันทึกภาพและเสียงไว้ใช้งานแล้วจำนวนหนึ่ง แต่ยังไม่ทั่วถึงสำหรับเจ้าหน้าที่ในสายปฏิบัติการทั้งหมด แม้ในปัจจุบันจะมีการชำระหนี้จากการใช้งาน อยู่บ้าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แก้ปัญหาในเรื่องงบประมาณในการจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติงบกลางให้ใช้จำนวนหนึ่งแล้ว แต่ยังคงดำเนินการจัดหาโดยวิธีประกาศ เชิญชวนทั่วไป (e-bidding) ตามมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีระยะเวลาดำเนินการอยู่อีกหลายเดือนก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่ที่จะต้องบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องการจัดหาอุปกรณ์เพิ่มเติม และงบประมาณที่จำกัด โดยมีอาจหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ ดังกล่าว ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวไม่อาจนำมากล่าวอ้างได้

ปัญหาประการที่สอง ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ของแต่ละหน่วยงานมีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบกลาง เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อเป็น มาตรฐานกลางในการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งในทางปฏิบัติ พบว่ามีปัญหาหลายประการ เช่น การจับกุม ผู้ต้องหาจำนวนหลายคน การขยายผลการจับกุม การพาตัวผู้ถูกควบคุมเดินทางข้ามจังหวัดเป็นระยะ ทางไกล การควบคุมตัวที่มีการรักษาตัวที่โรงพยาบาล เป็นต้น จะเก็บบันทึกการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ อย่างไร แต่ปรากฏว่ายังไม่มีระเบียบหรือแนวปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มี อำนาจหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมยึดถือปฏิบัติ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย มีหน้าที่และอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและ การกระทำทำให้บุคคลสูญหาย และยังไม่มีการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติแต่อย่างใด พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกัน



และปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๔ บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้มีคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดย ตำแหน่งอีกแปดคน และกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกหกคน และมาตรา ๑๙ บัญญัติให้ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การวางระเบียบเพื่อปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติ หน้าที่ล่าช้าในช่วงระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวหนึ่งร้อยยี่สิบวันจนกระทั่งปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมยังไม่ได้เสนอรายชื่อกรรมการโดยตำแหน่งอีกห้าคนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้ง จึงเกิด ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวของแต่ละหน่วยงาน มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เมื่อยังไม่มีระเบียบหรือแนวปฏิบัติอันเป็น มาตรฐานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมยึดถือปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐ ต่าง ๆ ย่อมสามารถออกระเบียบ แนวทางปฏิบัติภายในขึ้นมาเองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขณะเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานนำไปปฏิบัติไปพลางก่อนได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอระเบียบที่คณะกรรมการฯ ออกใช้บังคับ

ปัญหาประการต่อมา หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้ การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวม และบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ที่มี ความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับ มิชอบ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นได้ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ต้อง ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัดอยู่แล้ว อีกทั้งหากเกิด กรณีที่ไม่สามารถบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่จับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงาน สอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวได้ บทบัญญัติมาตรา ๒๒ ก็ได้กำหนดข้อยกเว้น โดยกรณีที่มี เหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ในการบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่จับและควบคุม จนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวต่อไป โดยกำหนดให้บันทึกเหตุสุดวิสัยนั้น เป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัวด้วย และกรณีจะเป็นการจับมิชอบ พยานหลักฐานที่ได้มาส่งผล ให้สำนวนการสอบสวนไม่ชอบนั้น เห็นว่า ความชอบด้วยกฎหมายของการจับกุมกับความชอบด้วยกฎหมาย ของการสอบสวน การฟ้องคดี ถือเป็นคนละขั้นตอนแยกออกจากกัน การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการควบคุม



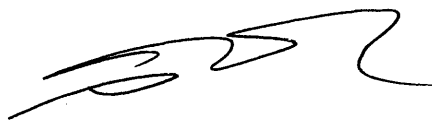
ตัวโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อับชยบุคคลสุญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง ในกรณีที่ถูกกล่าวหาระหว่างการดำเนินการควบคุมตัวโดยมิชอบ เนื่องจาก ได้กระทำโดยทรมานเท่านั้น แต่ไม่กระทบต่อการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มาตราการบังคับที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองเข้าจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยว่า กระทำความผิดเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลผู้ถูกจับหรือถูกควบคุมตัวด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำโดยชอบตามขั้นตอนที่ กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา จึงเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวด้วย เพราะต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับ การควบคุมตัวและแจ้งให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ทราบว่ามีได้มีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้อับชยบุคคลสุญหาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ จะเห็นว่า เจตนารมณ์ สำคัญของการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อับชยบุคคลสุญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มุ่งคุ้มครองและป้องกันบุคคลทุกคนจากการทรมานและการกระทำให้อับชยบุคคลสุญหายโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐ การคุ้มครองดังกล่าวมุ่งคุ้มครองเพื่อรักษาความปลอดภัยของประชาชน และความปลอดภัยสาธารณะ หากพิจารณาเหตุผลพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อับชยบุคคลสุญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งมีเจตนารมณ์ เพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อับชยบุคคลสุญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ออกไปก่อน จากเดิมที่ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แก้ไขเป็นให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป แต่การ ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวเป็นการขยายเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำให้อับชยบุคคลสุญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ออกไป ย่อมส่งผลให้บุคคลทั่วไปที่ได้รับการ คุ้มครองที่มีให้ได้รับการทรมานและการกระทำให้อับชยบุคคลสุญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองโดยทันทีนับแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ การไม่ได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมมีผลร้ายมากกว่าการขยายเวลาหรือเลื่อน การบังคับใช้ออกไปเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ เหตุผลในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ เมื่อเทียบกับหลักความได้สัดส่วนแล้วจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของ



หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนหรือความปลอดภัยสาธารณะ ดังนั้น เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ พิจารณาแล้วเห็นว่า มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าประชาชน แม้จะกล่าวอ้างว่าหากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับ จะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวม และบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่เหตุผลทั้งหมดเหล่านั้นล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายมากกว่าประโยชน์ในด้านการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนโดยรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

จากเหตุผลดังกล่าว การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ อันจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ส่งผลให้พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม



(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ