

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไป
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้เสนอให้มีการตราพระราชกำหนด
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕
พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน
และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ บางมาตราออกไปก่อนจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖
โดยพระราชกำหนดดังกล่าวประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับ
ในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ โดยปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้ตอนหนึ่งว่า โดยที่พระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับ
ในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แต่เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการ
ตามกฎหมายและหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับ

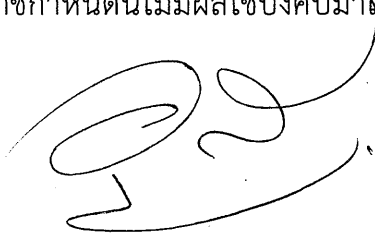
ความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวม และบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับกุม การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติงานที่พร้อม ยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัว เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น เห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการกระทำทารุณกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขยายระยะเวลาการใช้บังคับมาตราดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารด้านอุปกรณ์และบุคลากรที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒ กำหนดระยะเวลาการมีผลใช้บังคับไว้แล้ว คือ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป โดยหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ขัดข้องต่อระยะเวลาที่กำหนดไว้ตั้งแต่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อีกทั้งระยะเวลาดังกล่าวได้กำหนดไว้เหมาะสมเพื่อให้เตรียมความพร้อมในการใช้บังคับกฎหมายเพียงพอแล้ว เหตุผลและสาระสำคัญของ การตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะแต่ประการใด

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของ ประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่น พระราชบัญญัติก็ได้” และมีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ มีผลใช้บังคับ ในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ นั้น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้มีการเตรียม ความพร้อมในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในระดับหนึ่งแล้ว โดยได้จัดหาเครื่องมือและ อุปกรณ์ที่จำเป็น ตลอดจนฝึกอบรมความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งวางระเบียบและ แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน เหมาะสม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่สำนักงานตำรวจ แห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบยังมี ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอน การปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น ประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง พระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๓ จึงบัญญัติให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและ การกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เฉพาะมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ แทนวันใช้บังคับเดิม ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่จับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัว ให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึก เหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” วรรคสอง บัญญัติว่า “การควบคุมตัวตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการและนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการและผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หากผู้รับแจ้งเห็นว่ามีความเห็นสมควรสงสัยว่าจะมีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย ให้ผู้รับแจ้งดำเนินการ ตามมาตรา ๒๖ ต่อไป” มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ ต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (๑) ข้อมูลอัตลักษณ์

เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำหนิรูปพรรณ (๒) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกควบคุมตัว และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าว จะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกควบคุมตัว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายนั้น (๓) คำสั่งที่ให้มีการควบคุมตัว และเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น (๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ควบคุมตัว (๕) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมตัว และผู้มารับตัวผู้ถูกควบคุมตัว (๖) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัว ก่อนถูกควบคุมตัว และก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ (๗) ข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อป้องกันการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำที่บุคคลสูญหาย” มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกควบคุมตัว ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ หรือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓” วรรคสอง บัญญัติว่า “หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ตนเองมีภูมิลำเนา ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่าการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้าย แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด” และมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา” โดยที่กรณีตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง หากมีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่จับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัวซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว ไม่ว่าจะมีความพร้อมบันทึกภาพและเสียงหรือไม่ หรือมีทั่วถึงพอเพียงแล้วหรือไม่ และแม้จะมีเรื่องมือดังกล่าวแล้ว แต่มีปัญหาข้อขัดข้องในการบันทึกภาพและเสียงให้ต่อเนื่องได้ ก็สามารถบันทึกเหตุสุดวิสัยดังกล่าวไว้ในบันทึกการควบคุมตัวได้ การที่ขาดงบประมาณจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวให้ทั่วถึงครบถ้วนเสียก่อน จึงจะบังคับใช้กฎหมายนั้น ย่อมมิใช่กรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและ

ความปลอดภัยสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง ต้องแจ้งพนักงานอัยการและ นายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สามารถกระทำได้ไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ โดยการที่ยังไม่มีการ วางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบระหว่างกัน เป็นเรื่องที่สามารถกระทำไปพลาง ก่อนได้ มิใช่กรณีเพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และกรณีตามมาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๒๕ เป็นเรื่องที่สามารถ กระทำได้โดยไม่มีผลด้านงบประมาณการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว หรือต้องมีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการปฏิบัติงานตามมาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๒๕ แต่อย่างไรใด จึงมิใช่กรณีเพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะด้วย เช่นกัน อีกทั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้ กฎหมายอย่างเคร่งครัด เมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคล สูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แล้ว การมีพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ให้ใช้บังคับเฉพาะมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๕ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ จึงมิใช่กรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดนี้ไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ