

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย

Legal Measures for the Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance

อริสา อริยะปิติ*

Arisa Ariyapiti*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย 2) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย 3) เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนในระดับสากล โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ รวบรวมข้อมูลจากกฎหมายและตำราที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 5 ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้เนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์ของการกระทำทรมานไว้เพียง 4 ประการ จึงไม่ครอบคลุมการกระทำทรมานในทุกรูปแบบที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อีกทั้งมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา 23 นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันไม่ให้ผู้ถูกควบคุมตัวถูกกระทำการใดที่เป็นการทรมาน การปฏิบัติที่โหดร้าย หรือการกระทำให้สูญหาย นอกจากนี้ การนำบทบัญญัติในกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ในการลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามที่ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการขาดบทลงโทษที่ชัดเจน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 5 มาตรา 23 และกำหนดบทลงโทษเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยไม่บันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว หรือปฏิเสธมิให้ใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควร

คำสำคัญ: การทรมาน; การกระทำให้บุคคลสูญหาย; สิทธิผู้ถูกควบคุมตัว

*คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

School of Law, Sripatum University at Chonburi, Chonburi 20000 Thailand

E-mail: Arisa.arisj@gmail.com

*Corresponding author

Abstract

The objectives of this paper were to 1) analyze the legal issues surrounding torture and enforced disappearance, 2) analyze the various legal concepts, theories, and principles, as well as international law, foreign laws, and the laws of Thailand. 3) proposes guidelines for amending the Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance Act B.E. 2565 (2022) to align with current circumstances and international human rights standards. This thesis utilizes qualitative research methods to studying relevant laws and textbooks surrounding torture and enforced disappearance.

The study revealed that Section 5 of the Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance Act B.E. 2565 (2022) has limitations in its enforcement due to its narrow definition of torture, which only includes four specific purposes. As a result, this law does not encompass all forms of torture that are prevalent today. Additionally, the measures outlined in Section 23 for protecting the rights of detained individuals are inadequate in preventing them from being subjected to torture, cruel or inhuman treatment, or enforced disappearance. Furthermore, the application of general laws to penalize state officials who neglect their duties has proven ineffective due to the lack of clear and specific sanctions. Therefore, the researchers propose amendments to Sections 5 and 23 of the Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance Act B.E. 2565 (2022) to establish specific penalties for government officials who neglect to record information about detainees or deny them such rights without reasonable cause.

Keywords: Torture; Enforced Disappearance; Rights of Detainees

บทนำ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม โดยแนวคิดนี้ไม่ได้หมายถึงเพียงความเคารพในคุณค่าความเป็นมนุษย์ของแต่ละบุคคลเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงการยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนมีคุณค่าในตัวเอง มีสิทธิที่จะดำรงอยู่โดยปราศจากการคุกคาม ทำร้าย หรือถูกลดทอนความเป็นมนุษย์ไม่ว่าในรูปแบบใด รัฐจึงมีพันธกรณีสำคัญที่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิของบุคคล และต้องจัดให้มีกฎหมายและมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และดำเนินคดีกับบุคคลที่กระทำการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ได้ อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่มีลักษณะรุนแรง เช่น การกระทำทารุณ การปฏิบัติอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และการบังคับให้บุคคลสูญหาย

อย่างไรก็ตาม จากรายงานของฮิวแมนไรตวอตช์ (Human Rights Watch: HRW) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 ระบุว่ายังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังเกิดขึ้นทั่วโลก (Human Rights Watch, 2024) แม้จะต้องห้ามอย่างเด็ดขาดตามหลักสิทธิมนุษยชนและได้รับการคุ้มครองและรับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญาต่าง ๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการกระทำทารุณและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984 : CAT) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2006 (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006: ICPPED) ซึ่งต่างมีเป้าหมายเพื่อห้ามไม่ให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่บุคคลและการทำให้บุคคลสูญหายโดยบุคคลนั้นไม่ยินยอมไม่ว่าโดยรัฐหรือองค์กรใด ๆ แต่ในทางปฏิบัติปัญหานี้ยังคงเกิดขึ้นโดยไม่มี การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การกระทำทารุณยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในบางภูมิภาค เช่น กรณีการหายตัวไปของนักศึกษา 43 คน ในสหรัฐเม็กซิโก (Ayotzinapa) (ไทยรัฐออนไลน์, 2568) สะท้อนให้เห็นถึงการเกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่รัฐและโครงสร้างอำนาจที่ไร้กลไกตรวจสอบอย่างแท้จริง

ประเทศไทยเองก็พบกับปัญหานี้เช่นกัน โดยเฉพาะกรณีของนักเคลื่อนไหวทางการเมือง นักสิทธิมนุษยชน และประชาชนในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งอย่างในจังหวัดชายแดนใต้ โดยเป็นประเทศที่มีกรณีการบังคับสูญหายมากเป็นลำดับที่ 3 ในอาเซียน รองจากสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2563 มีการรายงานตัวเลขผู้สูญหายที่ถูกบันทึกโดยคณะทำงานของสหประชาชาติอยู่ที่ 87 กรณี และต่อมารัฐบาลไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศขอถอนไป 12 กรณี จนเหลือ 75 กรณี แต่ก็ไม่ได้มีการให้ข้อมูลถึงชะตากรรมของผู้สูญหายเหล่านั้น อีกทั้งยังมีรายงานจากสหประชาชาติ (United Nations: UN) ว่าครอบครัวของผู้สูญหายถูกกดดันให้ถอนเรื่องไป อีกทั้งยังมีข้อมูลจากกลุ่มด้วยใจซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้รายงานว่า มีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทารุณตั้งแต่ พ.ศ. 2554 ถึง พ.ศ. 2566 จำนวน 168 คน ขณะที่ทางศูนย์ทนายความมุสลิมก็ได้รับเรื่องร้องเรียน 119 คน ขณะที่รัฐบาลไทยเองก็ไม่มีการบันทึกจำนวนผู้สูญหายอย่างเป็นทางการ (แอมเนสตี้, 2566)

เพื่อยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ซึ่งถือเป็นกฎหมายสำคัญฉบับแรกที่บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการทรมานและการบังคับสูญหายโดยเฉพาะ กำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกัน และกลไกการตรวจสอบการควบคุมตัว แต่เมื่อพิจารณาในเนื้อแล้วยังคงพบอุปสรรคและข้อจำกัดในทางปฏิบัติ โดยผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ยังคงมีปัญหานในทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์ของกระทำทารุณตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 5 ที่บัญญัติวัตถุประสงค์ไว้เพียง 4 ประการ โดยมุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์ของผู้กระทำมากกว่าผลของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงของผู้ถูกกระทำ ส่งผลให้ไม่ครอบคลุมพฤติการณ์การทรมานหลายรูปแบบที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน จึงนำไปสู่ปัญหาความไม่ชัดเจนในการตีความและบังคับใช้กฎหมายอันส่งผลกระทบต่อคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

2. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 23 ที่ยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวในการติดต่อญาติ ทนายความ หรือบุคคลซึ่งผู้ถูกควบคุมตัวไว้วางใจในการติดตามสถานะหรือความเคลื่อนไหวของผู้ถูกควบคุม

ตัวได้ อย่างรวดเร็วทันทีที่ถูกควบคุมตัว ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง เช่น การทรมาน การถูกปฏิบัติอย่างโหดร้าย หรือการกระทำที่บุคคลสูญหาย

3. ปัญหาการขาดบทลงโทษเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ซึ่งการนำบทกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้นั้นยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ หากไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงและขาดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหาดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายและกลไกการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย
3. เพื่อศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย
4. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565

วิธีดำเนินการวิจัย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำที่บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 วิเคราะห์เปรียบเทียบกับอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงการวิเคราะห์กรณีศึกษาในประเทศและต่างประเทศ พบประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

การกำหนดคำนิยามการทรมานในอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศมีลักษณะที่ครอบคลุมผลกระทบต่อการร่างกายและจิตใจของเหยื่อ มากกว่าการจำกัดขอบเขตด้วยวัตถุประสงค์ของผู้กระทำผิดเพียงไม่กี่ประการ ในประมวลกฎหมายอาญา (Code pénal) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้บัญญัติให้การทรมานถือเป็นความผิดอาญาร้ายแรงไว้หลายบทตามมาตรา 222-1 ถึง 222-6 และเพิ่มโทษอย่างรุนแรงในกรณีที่การกระทำนั้นมีลักษณะโหดร้ายหรือทำให้เกิดความทุกข์ทรมานตาม มาตรา 222-8 และ 222-3 โดยเฉพาะเมื่อผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีเจตนาจะเอาค่ารับสารภาพหรือข้อมูลจากผู้ถูกควบคุมตัว (Code pénal) (Légifrance - Le service public de la diffusion du droit, 2024) ขณะที่สหราชอาณาจักรกำหนดความผิดฐานทรมานตามพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1988 (Criminal Justice Act, 1988) มาตรา 134 โดยเน้นว่าเพียงการกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงไม่ว่าทางกายหรือจิตใจก็ถือเป็นการทรมานแล้ว (The National Archives, 2024) ส่วนสหรัฐอเมริกาก็มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการทรมาน คือ พระราชบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการทรมาน (Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes) มาตรา 24 ซึ่งให้นิยามว่าเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หรือโดยบุคคลที่กระทำด้วยความยินยอมของรัฐ โดยมีเจตนาจะทำให้บุคคลใดได้รับความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานทางร่างกายหรือจิตใจ เพื่อจุดประสงค์ เช่น การรับสารภาพ การลงโทษ การข่มขู่ หรือการเลือกปฏิบัติ (Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes) (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2024)

สำหรับสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวในการติดต่อญาติ บุคคลใกล้ชิด หรือทนายความ ขณะถูกควบคุมตัว ทั้งสามประเทศล้วนกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลแก่ญาติ บุคคลใกล้ชิด หรือทนายความทันทีตั้งแต่เริ่มควบคุมตัว โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Code de procédure pénale) มาตรา 63-2 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี

กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งเหตุแห่งการควบคุมตัว สถานที่ควบคุมตัว และบันทึกข้อมูลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (Légifrance - Le service public de la diffusion du droit, 2024) ขณะที่สหราชอาณาจักรกำหนดสิทธิให้ผู้ถูกจับมีสิทธิขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งแก่บุคคลที่ตนเลือกหนึ่งคน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกครอบครัว เพื่อนหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจให้ทราบ ว่าตนถูกจับกุมและถูกควบคุมตัวอยู่ ณ สถานที่ใด เป็นสิทธิที่รัฐต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นโดยทันทีเมื่อมีการร้องขอจากผู้ถูกควบคุมตัว โดยไม่มีความจำเป็นที่ผู้ถูกจับจะต้องเข้าสู่กระบวนการร้องเรียนหรือพิสูจน์สิทธิของตนเพิ่มเติม เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามทันที เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็น ภายใต้กฎหมาย Police and Criminal Evidence Act 1984 (The National Archives, 2024) ส่วนสหรัฐเม็กซิโก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Código Nacional de Procedimientos Penales) มาตรา 113 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งข้อมูลแก่ญาติหรือทนายความทันที พร้อมทั้งบันทึกรายละเอียดการจับกุมในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น การแจ้งข้อมูลโดยทันทีจึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญเพื่อลดความเสี่ยงในการทรมานหรือการบังคับให้บุคคลสูญหายในช่วงเวลาที่ถือว่าประมาทที่สุดของผู้ถูกควบคุมตัว

ส่วนบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวในการติดต่อญาติ บุคคลใกล้ชิด หรือทนายความ ขณะถูกควบคุมตัวนั้นแต่ละประเทศจะไม่ได้กำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะ แต่ต่างก็มีบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้เอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา (Code pénal) มาตรา 432-4 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดโทษสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจโดยมิชอบละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมถึงการกักขังโดยมิชอบ หรือการปกปิดสถานะและสถานที่ควบคุมตัว ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ตั้งใจปิดบังข้อมูลสามารถถูกดำเนินคดีอาญาได้ในอันเนื่องมาจากการละเมิดเสรีภาพบุคคล ส่วนสหราชอาณาจักรใช้ความผิดฐาน Misconduct in Public Office สำหรับเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปกปิดข้อมูลสำคัญในชั้นจับกุมหรือควบคุมตัว รวมถึงการไม่บันทึกข้อมูลในการควบคุมตัวของผู้ถูกจับกุม หรือปิดบังสถานะผู้ถูกควบคุมตัวด้วย และตามประมวลกฎหมายอาญา (Código Penal Federal) มาตรา 215 ของสหรัฐเม็กซิโก ก็ฯ ได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งครอบคลุมการกระทำหลากหลายรูปแบบ เช่น การละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดการปฏิเสธหรือขัดขวางสิทธิของประชาชน การกระทำใด ๆ ที่กระทบต่อเสรีภาพความปลอดภัย หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล การให้ข้อมูลเท็จหรือปกปิดข้อมูลที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องเปิดเผย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าทั้งสามประเทศจะพบว่า กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักรต่างมุ่งเน้นที่ความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดแก่ร่างกายและจิตใจอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากกว่า การพิจารณาเจตนาพิเศษของผู้กระทำ โดยไม่มีการกำหนดเจตนาพิเศษไว้ในบทกฎหมาย ส่วนสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐเม็กซิโกได้ให้ความสำคัญกับความรวดเร็วในการแจ้งข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัวโดยรัฐต้องเป็นฝ่ายดำเนินการทันที เพื่อลดความเสี่ยงต่อการถูกกระทำละเมิด ตลอดจนการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีไม่ปฏิบัติตามมาตรการการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่งได้ใช้กฎหมายทั่วไปในการเอาผิดแก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการไม่บันทึกข้อมูล การปิดบังสถานที่ควบคุมตัว หรือการกระทำใดที่เป็นการขัดต่อเสรีภาพของบุคคล

สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของบทบัญญัติแล้วยังปรากฏข้อจำกัดในหลายประการ ทั้งในด้านการกำหนดคำนิยามที่ยังคงมีข้อจำกัด การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวที่ยังล่าช้า และการขาดกลไกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ คือ

1. ปัญหาการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ไม่ครอบคลุมความผิดฐานการกระทำทรมาน

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984: CAT) ข้อ 1 ได้นิยามความหมายของการทรมานไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานทางร่างกายหรือจิตใจ โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ และการกระทำนั้นต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกระทำด้วยความยินยอมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2566) ในขณะที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 5 ก็ได้บัญญัติลักษณะของการทรมานไว้ว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) ให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม (2) ลงโทษผู้ถูกกระทำเพราะเหตุอันเกิดจากการกระทำหรือสงสัยว่ากระทำของผู้นั้นหรือบุคคลที่สาม (3) ช่มชู้หรือชู้เชิญผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม (4) เลือกปฏิบัติไม่ว่ารูปแบบใด ผู้นั้นกระทำ

ความผิดฐานกระทำความทรมาน” โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ของการทรมานไว้ 4 ประการนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อการควบคุมการกระทำความทรมานในรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาข้อมูล การลงโทษ การข่มขู่ และการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในสังคม แต่การกำหนดวัตถุประสงค์เช่นนี้ยังมีข้อจำกัด ไม่ครอบคลุมการกระทำในรูปแบบอื่นที่อาจเกิดขึ้นในบริบทต่าง ๆ อันเป็นช่องว่างที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบได้หากการกระทำนั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์ของวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 ที่บัญญัติไว้ แม้การกระทำนั้นจะส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกกระทำก็ตาม

เช่น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้ความรุนแรงเกินกว่าที่จำเป็นด้วยอคติ หรือความไม่พอใจส่วนตัวต่อผู้ถูกกระทำ เช่นกรณีที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศ คือ คดีระหว่างนายอาห์เหม็ด เซลมุณี (Ahmed Selmouni) กับสาธารณรัฐฝรั่งเศส (LawTeacher, 2018) ที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายนายปฏิบัติอย่างรุนแรงทั้งการทำร้ายร่างกายและจิตใจ รวมถึงการถูกกระทำทางเพศ พร้อมถ้อยคำเชิงเหยียดหยามอันเป็นการลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง และเป็นถ้อยคำที่แสดงถึงอคติทางชาติพันธุ์ ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้มีคำวินิจฉัยว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ไม่ใช่เพียงการทำร้ายร่างกายธรรมดาแต่เป็นการกระทำถึงขั้นการกระทำความทรมาน และยังนำข้อ 1 และข้อ 16 ในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 มาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยเพื่อแสดงให้เห็นว่ามาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะต้องมีการพัฒนาอยู่เสมอโดยต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในปัจจุบัน การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นร้ายแรงถึงขั้นเป็นการกระทำความทรมาน มิใช่เพียงการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการย่ำยีศักดิ์ศรี

ดังจะเห็นได้ว่าทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศต่างคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนมากกว่ากฎหมายของประเทศไทย โดยให้ความสำคัญกับผลของการกระทำที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากกว่าการพิสูจน์ถึงเจตนาเฉพาะของผู้กระทำ สะท้อนให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การทรมานจึงไม่อาจถูกจำกัดความหมายอยู่เพียงการกระทำที่มีเจตนาเฉพาะ แต่ต้องมุ่งคุ้มครองบุคคลจากการกระทำใด ๆ ของรัฐที่ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ

อีกทั้ง คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ (Committee against Torture) ยังได้มีข้อเสนอต่อประเทศไทย (มูลนิธิสืบค้นธรรม, 2567) โดยแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในมาตรา 5 ว่า อาจกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แคบเกินไป โดยไม่ครอบคลุมถึงสถานการณ์อื่นที่อาจถือเป็นการทรมานตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 และได้เสนอว่า วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ควรถือเป็นเพียงตัวอย่างไม่ใช่เงื่อนไขในการทำความผิดเนื่องจากในทางปฏิบัติการกระทำที่มีลักษณะเป็นการทรมานอาจเกิดขึ้นในรูปแบบอื่นที่ไม่ได้มุ่งหวังตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แต่ก็ยังถือว่าเข้าข่ายเป็นการทรมานตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกรูปแบบ ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ข้อจำกัดทางกฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อกระทำความผิด

2. ปัญหาการรับรองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวในการติดต่อญาติ บุคคลใกล้ชิด หรือทนายความ

มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นิโทษบุคคล พ.ศ. 2565 เป็นมาตรการที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุมตัวต้องบันทึกข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยละเอียด โดยมีขึ้นเพื่อป้องกันการกระทำละเมิดที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการควบคุมตัว และมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งยังเป็นมาตรการที่ช่วยป้องกันการบังคับให้บุคคลสูญหายที่อาจเกิดระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ชื่อ นามสกุล หรือตำแหน่งบรรณ
- (2) วัน เวลา และสถานที่ของการถูกควบคุมตัว และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการควบคุมตัว ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าว จะต้องระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกควบคุมตัว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการย้ายนั้น
- (3) คำสั่งที่ให้มีการควบคุมตัว และเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น
- (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ควบคุมตัว
- (5) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมตัวและผู้มารับตัวผู้ถูกควบคุมตัว

(6) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกควบคุมตัวก่อนถูกควบคุมตัว และก่อนการปล่อยตัว ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมตัวถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว จะต้องระบุถึงสาเหตุแห่งการตายและสถานที่เก็บศพ

(7) ข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อป้องกันการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำที่บุคคลสูญหาย”

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังคงพบปัญหาหลายประการ คือ การจำกัดการเข้าถึงข้อมูลผู้ถูกควบคุมตัวของญาติและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งหากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวอย่างรวดเร็ว ย่อมส่งผลให้ญาติและผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถรับรู้สถานการณ์ของผู้ถูกควบคุมตัวและไม่สามารถปกป้องสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวได้อย่างทันท่วงที โดยเฉพาะเมื่อไม่สามารถติดตามหรือยืนยันสถานะของผู้ถูกควบคุมตัว รวมถึงสถานที่ที่ใช้ในการควบคุมตัวได้อย่างรวดเร็ว ก็อาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยมิชอบ และนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกควบคุมตัว ยิ่งไปกว่านั้นหากการควบคุมตัวโดยไม่ชอบนั้นทำให้ผู้ถูกควบคุมตัวตกอยู่ในสถานะหายสาบสูญ เนื่องจากมาตรการการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา 23 นั้นไม่ได้มีมาตรการที่อำนวยความสะดวกให้ญาติบุคคลใกล้ชิด หรือทนายความในการใช้สิทธิเข้าถึงฐานข้อมูลและติดตามสถานะของผู้ถูกควบคุมตัวเพื่อให้ทราบว่าผู้ถูกควบคุมตัวถูกนำตัวไปที่สถานที่ใด โดยบุคคลใดด้วยวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว และต่อเนื่อง

การสูญหายของนายพลละจี รักจงเจริญ นักเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิชุมชนชาวกะเหรี่ยง และผู้นำชุมชนบ้านบางกลอย ที่หายตัวไปหลังถูกเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานควบคุมตัว และต่อมาได้พบถึงน้ำมนต์ที่มีชิ้นส่วนกระดูกมนุษย์ที่ตรวจสอบแล้วมีสารพันธุกรรมตรงกับมารดาของบิลลี่ ด้วยเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำบุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 จะมีการประกาศใช้ จึงทำให้ในขณะนั้นไม่สามารถดำเนินคดีฐานกระทำบุคคลสูญหาย” ตามมาตรา 7 ได้โดยตรง และต้องอาศัยประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่การตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำบุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 30 และมาตรา 43 ซึ่งกำหนดให้ความผิดฐานกระทำบุคคลสูญหายเป็นความผิดต่อเนื่องนั้น มีผลทำให้สามารถนำกฎหมายมาใช้บังคับได้แม้เหตุการณ์จะเกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับ แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีความคืบหน้าในการออกหมายจับผู้ต้องหา แต่กระบวนการดำเนินคดีกลับล่าช้า ขาดกลไกตรวจสอบ และเนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลไม่ได้มีการใช้กลไกบันทึกภาพและเสียงในระหว่างการควบคุมตัว อีกทั้งขณะเกิดเหตุผู้ถูกควบคุมตัวยังไม่สามารถใช้สิทธิในการติดต่อกับญาติ บุคคลซึ่งตนไว้วางใจ หรือทนายความได้โดยทันทีตั้งแต่ถูกเจ้าหน้าที่นำตัวไป การติดตามความเคลื่อนไหวของผู้ถูกควบคุมตัวจึงไม่สามารถกระทำได้อีกให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงจนนำไปสู่การหายสาบสูญ (แอมเนสตี้, 2563)

3. ปัญหาการขาดบทลงโทษเฉพาะสำหรับกรณีไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ได้กำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะสำหรับความผิดฐานการทรมาน และความผิดฐานการกระทำบุคคลสูญหาย โดยในหมวดที่ 5 ของพระราชบัญญัตินี้ก็ได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้โดยเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทรมาน กระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือกระทำให้บุคคลสูญหาย แต่กลับไม่ได้กำหนดโทษไว้โดยตรงสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว หรือบันทึกข้อมูลดังกล่าวไม่ครบถ้วนโดยไม่มีเหตุอันสมควร ตามมาตรา 23 แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใดผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งบทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือจงใจไม่กระทำการใดในหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันเป็นหนึ่งในกลไกการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ดี ความผิดตามมาตรา 157 นั้นจะต้องพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบหรือโดยทุจริตหรือไม่ และจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือไม่ จึงจะเข้าลักษณะความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใดผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำบุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 23 ในกรณีที่

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการควบคุมตัวไม่บันทึกข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัวก็ย่อมเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน แต่ในทางกลับกันย่อมเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกควบคุมตัว ญาติ หรือบุคคลใกล้ชิดหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายมาตรา 157 ของศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย (หยุด แสงอุทัย, 2556 อ้างถึงใน ปกป้อง ศรีสนิท, 2563 : 598 - 599) อธิบายไว้ว่า “ความสำคัญของมาตรานี้อยู่ที่มูลเหตุจูงใจ คือ จะต้องเป็นการกระทำเพื่อแกล้งให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยความเสียหายไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายในทางทรัพย์สินเท่านั้น แต่หมายรวมถึงความเสียหายทุกทาง เช่น ความเสียหายแก่ชื่อเสียง หรือความเสียหายต่อเสรีภาพ โดยเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานมีเจตนาจะแกล้งผู้อื่น” โดยคำอธิบายนี้ได้เน้นถึงเจตนาที่จะต้องกระทำเพื่อแกล้งผู้อื่น และจะต้องเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดจากเจ้าพนักงานจึงเป็นองค์ประกอบภายในจิตใจของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมีเจตนาแกล้งให้เกิดความเสียหาย แม้ไม่เกิดความเสียหายก็เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 157 ได้ แต่หากเจ้าพนักงานนั้นมิได้มีเจตนาร้ายให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด แม้การปฏิบัติหน้าที่นั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้นั้น เจ้าพนักงานก็จะเป็นการไม่มีความผิดตามมาตรา 157 และเนื่องด้วยการกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวไว้ขณะควบคุมตัวนั้นเป็นมาตรการในเชิงป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดหรือการกระทำที่บุคคลสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หากจะต้องมีการพิสูจน์ถึงเจตนาของเจ้าพนักงานว่ามีเจตนาแกล้งให้เกิดความเสียหายหรือไม่ หรือหากจะต้องให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกควบคุมตัว ญาติ หรือบุคคลใกล้ชิดเกิดขึ้นก่อนจึงจะสามารถเอาผิดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ มาตรการป้องกันเช่นนี้ก็ย่อมไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

นอกจากนี้ การไม่ได้กำหนดความผิดไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้หากนำมาตรการในการให้สิทธิผู้ถูกควบคุมตัวในการติดต่อญาติ หรือบุคคลใกล้ชิดมาบังคับใช้แก่การกระทำความผิดทุกข้อกล่าวหา เนื่องจากความร้ายแรงแห่งคดีที่เกิดขึ้นนั้นมีความแตกต่างกัน บางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้ความระมัดระวังไม่ให้ผู้ถูกควบคุมตัวได้ติดต่อกับบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิด หรือเชื่อว่าอาจช่วยให้ผู้ถูกควบคุมตัวพ้นจากความผิดได้ ย่อมมีผลเสียต่อการสืบสวนเพื่อขยายผลในการจับกุมต่อไป ในการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ปฏิบัติตามเจตนาสิทธิในการติดต่อญาติ หรือบุคคลใกล้ชิดตามนั้นจึงจะต้องมีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อนิติและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุดเช่นกันภายใต้หลักความได้สัดส่วน ดังนั้น การกำหนดให้มีโทษสำหรับกรณีดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดกรณีข้อยกเว้นการใช้สิทธิติดต่อญาติ หรือบุคคลใกล้ชิด เพื่อไม่ให้เกิดการใช้สิทธิดังกล่าวกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม

สรุปและอภิปรายผล

ผู้วิจัยได้สรุปและอภิปรายผลปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการทำให้บุคคลสูญหาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 5 ของประเทศไทยยังคงจำกัดวัตถุประสงค์ของการทรมานไว้เพียง 4 ประการ ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ ควรจะถือเป็นตัวอย่างมากกว่าจะเป็นขอบเขตจำกัดตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาระหว่างประเทศ และอาจทำให้การตีความของศาลไทยไม่สามารถรับรองพฤติการณ์ที่เข้าข่ายการทรมานแต่ไม่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญา (Code pénal) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1988 (Criminal Justice Act 1988) ของสหราชอาณาจักร ที่ได้มีการกำหนดเจตนาพิเศษไว้ในบทกฎหมายจึงทำให้การตีความมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลมากกว่า ในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัว กฎหมายของประเทศไทยซึ่งแม้จะมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวไว้อย่างครบถ้วน แต่ก็ยังคงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของญาติ บุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือทนายความในการยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่เพื่อให้เปิดเผยข้อมูล ทำให้การเข้าถึงข้อมูลล่าช้าและเกิดความเสี่ยงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในช่วงเวลาดำเนินการควบคุมตัวที่เป็นสถานการณ์เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Code de procédure pénale) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมาย Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) ของสหราชอาณาจักร และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Código Nacional de Procedimientos Penales: CNPP) ของสหรัฐอเมริกาที่ต่างกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่

ญาติ หรือบุคคลใกล้ชิดโดยทันทีให้ทราบถึงการควบคุมตัวทันทีโดยไม่ต้องมีการยื่นคำร้อง ส่วนบทลงโทษสำหรับการละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวนั้น ทั้งกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้โดยเฉพาะ ในส่วนของประเทศไทยนั้นต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการกระทำทรมานให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาในการติดต่อญาติ บุคคลใกล้ชิด หรือทนายความทันทีที่ถูกควบคุมตัว โดยกำหนดข้อยกเว้น อีกทั้งการกำหนดบทลงโทษเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างในการตีความ ซึ่งอาจนำไปสู่การไม่เอาผิดกับการกระทำที่เข้าข่ายทรมานในลักษณะอื่น และเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในการป้องกัน ปรามปราม และเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 เปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป และกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมาย เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

- 1) ควรแก้ไขมาตรา 5 เพื่อขยายวัตถุประสงค์ของการกระทำทรมานให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างในการตีความ ซึ่งอาจนำไปสู่การไม่เอาผิดกับการกระทำที่เข้าข่ายทรมานในลักษณะอื่น
- 2) ควรเพิ่มเติมมาตรา 23 โดยรับรองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวในการติดต่อญาติหรือบุคคลใกล้ชิดได้ตั้งแต่เริ่มถูกควบคุมตัวและเป็นระยะทุก ๆ 1 ชั่วโมง จนถึงสถานที่ปลายทาง โดยหากมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจให้ติดต่อบุคคลภายนอกได้เนื่องจากเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวน ก็ให้เจ้าหน้าที่บันทึกเหตุอันจำเป็นนั้นไว้ในแบบบันทึกข้อมูลผู้ถูกควบคุมตัว และ
- 3) ควรกำหนดบทลงโทษเฉพาะในหมวดบทกำหนดโทษสำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23

เอกสารอ้างอิง

- ไทยรัฐออนไลน์. เม็กซิโกจับผู้พิพากษา ยุ่งเหยิงหลักฐาน คดีนักศึกษา 43 คนหายตัวปริศนา. <https://www.thairath.co.th/news/foreign/2858632>. 2568.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2563). ที่มาของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา. ใน *ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุณย: หนังสือในโอกาสครบรอบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล*. สมคิด เลิศไพฑูรย์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะนิติศาสตร์. หน้า 598-599.
- มูลนิธิสถานวัฒนธรรม. สรุปประเด็นคำถามที่น่าสนใจ จากคณะกรรมการ CAT ถึง ผู้แทนรัฐไทย ระหว่างการทบทวนรายงานสถานการณ์การทรมานฯ เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2567 ณ กรุงเทพมหานคร ในการประชุมคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ สมัยที่ 81. <https://crcfthailand.org/2024/11/08/57465/>. 2567.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. คำแปลอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี. <https://crcfthailand.org/2025/04/29/59216/>. 2566.
- แอมเนสตี้. วันผู้สูญหายสากล ญาติผู้ถูกบังคับให้สูญหาย ทวงถามความจริง และความยุติธรรม ตาม พ.ร.บ.ทรมาน - อัมหาย หวังทราบชะตากรรม ทำให้ทุกคน 'กลับคืนสู่สภาพเดิม' คือ การเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ. <https://bit.ly/4dJ2bTB>. 2566.
- แอมเนสตี้. 6 ปีการหายตัวไปกับ 6 เรื่องที่คุณอาจจำไม่ได้หรือไม่เคยรู้มาก่อนเกี่ยวกับ “บิลลี่” พลละจี รักจงเจริญ. https://bit.ly/3RnxnQJ_2563.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2024). Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/201904/Ley_GPISTOTPCID.Pdf.
- Human Rights Watch. (2024). *Governments target nationals living abroad: killings, removals, other abuses threaten rights; bold policy response needed*. https://www.hrw.org/news/2024/02/22/governments-target-nationals-living-abroad?utm_source.
- Lawteacher. (2018). *Selmouni v France (2000) 29 EHRR 403*. <https://www.lawteacher.net/cases/selmouni-v-france.php?vref=1>.
- Légifrance - Le service public de la diffusion du droit. (2024). *Code de procédure pénale*. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/
- Légifrance - Le service public de la diffusion du droit. (2024). *Code penal*. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/
- The National Archives. (2024). *Criminal Justice Act 1988*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/33/contents>.
- The National Archives. (2024). *Police and Criminal Evidence Act*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents>.