

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

พระราชกำหนด (Emergency Decree) เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารรูปแบบหนึ่งที่รัฐธรรมนูญ
บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารไว้ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีตราขึ้น
ให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับ
การตราพระราชกำหนดไว้ ๒ ลักษณะ คือ

๑. การตราพระราชกำหนดทั่วไป กล่าวคือ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัย
ของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒

๒. การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา กล่าวคือ ในกรณีระหว่างสมัยประชุม
ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ
เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๔

การตราพระราชกำหนดทั่วไปดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” ดังนั้น องค์ประกอบสำคัญของการตราพระราชกำหนดทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีเหตุผลที่เป็นเงื่อนไข ดังนี้

- (๑) การรักษาความปลอดภัยของประเทศ
- (๒) การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- (๓) การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ
- (๔) การป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

คำว่า “รักษาความปลอดภัยของประเทศ” หมายความว่า ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม เช่น ถูกรุกรานจากอิทธิพลศัตรู หรือเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นภายในประเทศ ราษฎรต่างเชื้อชาติ หรือต่างศาสนา ทำการรบพุ่งกัน เป็นต้น พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมาย เพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะทำการขับไล่หรือราชศัตรู หรือระงับสงครามกลางเมือง

คำว่า “รักษาความปลอดภัยสาธารณะ” หมายความว่า ได้มีภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้น เช่น เกิดการกบฏ หรือการจลาจล เป็นต้น พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะปราบปรามคณะผู้ก่อการกบฏ หรือการจลาจล

คำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” หมายความว่า มีภัยอันตรายคุกคามประเทศในทางเศรษฐกิจ เช่น ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ มีคนว่างงานมาก เป็นต้น พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในอันที่จะพยุงฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือขจัดปัญหาว่างงานของประชาชน

คำว่า “เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ” หมายความว่า ได้มีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้นแล้ว หรือใกล้จะเกิดขึ้น เช่น มีน้ำท่วม แผ่นดินไหว โรคระบาด อัคคีภัย ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยต่อประชาชน เป็นต้น พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะขจัดภัยพิบัตินั้นให้หมดสิ้นไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๗๒ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา และการยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มาตรา ๑๗๓ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้น

ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๗ ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น

(๒) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

(๓) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด

(๔) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน อันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น

(๕) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๖) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๗) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๘) การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ถ้ามี

๔. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นไป”

มาตรา ๔ ในระหว่างที่มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ยังไม่มีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย และหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมตัวตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ เร่งเตรียมการให้มีความพร้อมรองรับการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายมีมาตรการและกลไกที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเร็ว

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นสำคัญประกอบด้วย ดังนี้

ประการแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” และตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) และ (๒) รัฐสภาจึงตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น

โดยมาตรา ๑๗ บัญญัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ ทั้งนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง (๕) และผลกระทบต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง (๗) ดังนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ต้องผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๗ วรรคสอง (๕) และ (๗) และเมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๓

ประการที่สอง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่จับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว” นอกจากนั้น มาตรา ๒ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ดังนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมมีเวลาเพียงพอเพื่อเตรียมความพร้อมการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมาย

ประการที่สาม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยมีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมาย แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการ ได้แก่ กรณีข้อจำกัดของรัฐสภาเกี่ยวกับระยะเวลาของสมัยประชุม กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายที่เรียกว่า พระราชกำหนดได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ คำว่า เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัย

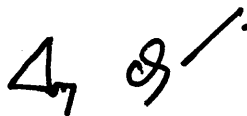
ของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของการตราพระราชกำหนด ต้องเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศอย่างชัดเจน เช่น ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม เป็นต้น หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะของประเทศอย่างชัดเจน เช่น มีภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้น เป็นต้น กรณีเหตุการณ์การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เกี่ยวกับความพร้อมด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และด้านขั้นตอนการปฏิบัติเป็นเพียงความไม่พร้อมของปัจจัยทางด้านบริหารของการบังคับใช้กฎหมาย เท่านั้น โดยไม่เข้าเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดแต่อย่างใด ประกอบกับรัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดอีกด้วย

ประการสุดท้าย เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริม การพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๓/๒๕๖๒ กับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ แล้ว มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ มุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวไม่ให้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง และกำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันใช้บังคับ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย โดยการขยายเวลาการบังคับใช้กฎหมายจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

ดังนั้น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงมีลักษณะเป็นการทำลายระบบกฎหมาย และอาจเป็นหลักปฏิบัติเมื่อใดที่หน่วยงานไม่พร้อมปฏิบัติตามกฎหมาย ฝ่ายบริหารจึงตราพระราชกำหนด เพื่อระงับหรือขยายการใช้พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน จึงไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งหมายถึงประเทศ อยู่ในภาวะสงครามและความปลอดภัยสาธารณะซึ่งหมายถึงมีภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้น

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกควบคุมอันจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม จึงแนะนำแนวทางปฏิบัติประกอบด้วยมาตรการระยะสั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อุปกรณ์เท่าที่มีใช้ในการบันทึกภาพและเสียงได้ เช่น โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น หรือจัดทำรายงานบันทึกเหตุการณ์ไว้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกระเบียบเพื่อใช้เป็นการภายในไปพลางก่อนในขณะที่ยังไม่มีระเบียบกลางเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และชักซ้อมการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมการปกครอง สำหรับมาตรการระยะยาว กล่าวคือ เร่งรัดการจัดทำ TOR การจัดหาอุปกรณ์เร่งรัดการจัดหาอุปกรณ์ด้วยระบบ e-bidding ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และฝ่ายบริหารเร่งการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๑๔ เพื่อวางระเบียบกลางต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ