

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๖

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
- - - ผู้ถูกร้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๙๙ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติมและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้นใช้บังคับเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๕ บางมาตราออกไปก่อนจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ปราบกฏเหตุผลในการประกาศใช้ตอนหนึ่งว่า "... โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖ ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมายและหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็น

ประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับมิชอบ การบังคับใช้กฎหมาย ขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็น ผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากร ในการปฏิบัติงานที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริง ดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะ รักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการ มีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเพียงเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะ การควบคุมตัว เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัว ได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็น เห็นว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมีสาระสำคัญ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำ ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติ ออกไปจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เพราะความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณ ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งเหตุผลและสาระสำคัญของการตราพระราชกำหนด ดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ แต่ประการใด เนื่องจาก พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จากการกระทำทารุณกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การขยายระยะเวลาการใช้บังคับมาตราดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร ด้านอุปกรณ์ และบุคลากรที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๒ ก็ได้กำหนดระยะเวลาการมีผลใช้บังคับไว้แล้วว่าให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ได้ขัดข้องต่อระยะเวลาที่กำหนดไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อีกทั้งระยะเวลาดังกล่าวได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมเพื่อให้เตรียมความพร้อมในการใช้บังคับกฎหมาย

อย่างเพียงพอแล้ว ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคนสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงมีมติรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาจึงมีคำสั่งให้คณะรัฐมนตรีและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทำคำชี้แจงพร้อมส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ศาล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำชี้แจงและเอกสารดังกล่าวแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๗๒ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๗๓ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

๒. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย

พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๒ ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่จับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว

การควบคุมตัวตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการ และนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการ และผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หากผู้รับแจ้งเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย ให้ผู้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป

มาตรา ๒๓ ในการควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว 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 หรือการกระทำให้บุคคลสูญหาย

มาตรา ๒๔ เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกควบคุมตัว ผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ถูกควบคุมตัว เช่น ญาติ ผู้แทนหรือทนายความ หรือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ ให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ตนเองมีภูมิลำเนา ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่เชื่อว่าการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือพบเห็นผู้ถูกกระทำให้สูญหายครั้งสุดท้ายแล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องขอได้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขออาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ คำสั่งศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๕ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบหรือศาลอาจไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๒๓ หากผู้นั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายโดยเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาล และการเปิดเผยดังกล่าวอาจละเมิดต่อความเป็นส่วนตัวหรือก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา

๓. 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

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งหรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ระบุเหตุผลในการตราไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “... โดยที่การทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจกระทำได้ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ๆ ดังนั้น เพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยสมควรกำหนดฐานความผิด มาตรการป้องกันและปราบปราม และมาตรการเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ ...” แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแสดงให้เห็นว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยเป็นไปตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ

ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ตราขึ้นเพื่อขยายกำหนดเวลาการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ จากเดิมที่ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แก้ไขเป็นให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป โดยปรากฏเหตุผลในการตราตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดว่า “... โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖

ในขณะที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ซับซ้อน และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง รวมถึงส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะ หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและการเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับกุม การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีทรัพยากรในการปฏิบัติงานที่พร้อมยังต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางวินัยอีกด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงสมควรขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติเฉพาะในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้กล้องบันทึกภาพและเสียงในขณะการควบคุมตัว เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมตัวได้เตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนให้มีการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนอย่างแท้จริง ...”

กรณีจึงมีประเด็นว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าว จะถือว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ โดยเฉพาะประเด็นที่ให้เหตุผลว่า หากมีการใช้บังคับกฎหมายในขณะที่หน่วยงานยังไม่มีความพร้อม จะทำให้การเฝ้าระวังและเก็บรวบรวมและบันทึกพยานหลักฐานในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ที่มีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจทำให้เป็นประเด็นโต้แย้งในชั้นการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ส่งผลให้การจับกุม การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งจะเป็นผลร้ายแรงต่อสังคมและความปลอดภัยสาธารณะอย่างร้ายแรง


พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้ออ้างอันเป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไข การตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ...” ย่อมมีความมุ่งหมายถึง กรณีที่เมื่อได้มีข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งเกิดขึ้น และรัฐบาลปราศจากเครื่องมือในทางกฎหมายที่จะ รับมือกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ จึงมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่ง ที่เกิดขึ้นและเป็นภัยต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะนั้น ย่อมไม่อาจ หมายรวมถึงเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาที่ได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ขึ้นใช้บังคับในกรณีนี้ได้ เพราะพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวตราขึ้นโดยมีเจตจำนง เพื่อป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาแล้ว ข้ออ้างตามพระราชกำหนดที่ให้ขยายเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติ ดังกล่าวออกไปเพราะเหตุความไม่พร้อมด้านงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีความพร้อม จึงไม่มีเหตุผลให้รับฟังได้ว่าการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะทำให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัย ของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้

ประการที่สอง กระบวนการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงาน ของรัฐเป็นผู้ผลักดันและรับผิดชอบให้ตราขึ้นใช้บังคับ เมื่อพิจารณาวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าว ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ กำหนดให้มีผลใช้บังคับ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จึงมีระยะเวลาในการเตรียมการได้ถึง ๑๒๐ วัน อีกทั้งในกระบวนการ ร่างกฎหมายนั้นย่อมต้องมีการประเมินผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าวทุกด้านด้วยแล้ว โดยเฉพาะ ผลกระทบเกี่ยวกับงบประมาณในการเตรียมการก่อนที่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่า มีเหตุผลอื่นใดอีกที่อยู่นอกเหนือจากความคาดหมายในการประเมินผลกระทบดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่อาจ อาศัยเหตุผลดังที่ปรากฏในพระราชกำหนดนั้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อให้ต้องเลื่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ได้

ประการที่สาม หากพิจารณาในมุมมองของหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มี การตรา กฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ” ย่อมเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความมุ่งหมายห้ามมิให้รัฐ กล่าวอ้างว่ายังไม่มีกฎหมายเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใช้บังคับ อันจะทำให้บุคคลไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพ เพียงเพราะยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับแก่กรณีได้ จึงต้องถือว่ากรณีการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญนั้น บุคคลหรือชุมชนย่อมต้องได้รับการคุ้มครองหรือได้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ทันที ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่รัฐโดยฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนด ให้เลื่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ เพียงเพราะเหตุผลเนื่องจากความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่จะซื้ออุปกรณ์ เพื่อใช้ปฏิบัติงาน ย่อมแสดงให้เห็นว่าพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นมานั้นมีลักษณะในเชิง ปฏิเสธที่จะให้การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยทันทีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งรัฐโดย ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราขึ้นมา แต่รัฐโดยฝ่ายบริหารกลับให้การคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มากกว่าบุคคลที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายจะให้มีการคุ้มครอง ดังนั้น นอกจากพระราชกำหนด ดังกล่าวจะไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แล้ว ยังอาจถือได้ว่าพระราชกำหนด ฉบับนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเรื่องให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองแม้ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวก็ตาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ