

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรูญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ หรือไม่ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ส่วนมาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ว่าด้วยเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิบุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน มาตรา ๕๙ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิบุคคลเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว และมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิบุคคลติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง

สำหรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ เพื่อป้องกันและระงับภัยที่เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงได้อย่างทันท่วงที เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และความสงบสุขของประชาชน จึงได้กำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานงานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคงในท้องถิ่นของตน

กรณีปัญหาว่าพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๕ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ หากพบว่ามีกรณีที่น่าจะปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีเจตจำนงจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย อย่างไรก็ตามเมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ มาตรา ๑๕ วรรคสอง ก็บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายนั้นสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว เช่นนี้ การที่ กอ.รมน. ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติงานหลักที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้ใช้อำนาจในการป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีนั้น จึงมิได้กระทบต่อบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ดังนั้น คำโต้แย้งของโจทก์ในส่วนนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่เพื่อบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง

รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการ และกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถ แก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ทั้งนี้ ภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด เท่านั้น ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการใดตามอำเภอใจโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร แก่กรณีไม่ การให้อำนาจแก่ กอ.รมน. โดยบทบัญญัติดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว ดังนั้น มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ขัดหรือ ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

กรณีปัญหาว่าพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา ๑๕ ให้ผู้อำนวยการ กอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการ หรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคล ซึ่งได้รับการยกเว้น หรือห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้ เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ แม้ว่าพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) จะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการจำกัด เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไข ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๒๙ กล่าวคือ เป็นการตรากฎหมายเพื่อความมั่นคงของรัฐ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน นอกจากนั้น บทบัญญัตินี้ยังมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ประกอบกับเป็นการจำกัดเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพ ในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร ดังนั้น พระราชบัญญัติการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) จึงไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔

กรณีปัญหาว่าพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๓ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ เพื่อป้องกันและระงับภัยที่เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงได้อย่างทันทั่วถึง เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขตความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และความสงบสุขของประชาชน อย่างไรก็ตามประชาชนย่อมสามารถใช้สิทธินำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม หากได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ ได้โดยตรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสาม ดังนั้น คำโต้แย้งของโจทก์ จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และบทบัญญัติมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ