

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ หรือไม่

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ส่วนพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีอาจมีมติมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไข หรือบรรเทาเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้น

มีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน โดยการดำเนินการดังกล่าวให้ออกเป็นประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ด้วย และเมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจได้โดยไม่มีข้อจำกัดว่าข้อเท็จจริงหรือเงื่อนไขหรือสถานการณ์เช่นใด ต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นการใช้อำนาจอย่างอิสระ และองค์การตุลาการไม่อาจตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ นั้น เห็นว่า การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ให้คณะรัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจที่จะกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ด้วย อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี เพื่อป้องกันหรือระงับยับยั้งเหตุการณ์ที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐและมีให้มีการขยายตัวไปจนเกินกว่าที่จะแก้ไขได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยส่วนรวม และให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยเร็วทันต่อสถานการณ์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระทำทางรัฐบาลอันเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหาร และเป็นข้อยกเว้นที่องค์การตุลาการไม่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีในกรณีนี้ได้แต่อย่างไรก็ตาม หากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือพนักงานที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายหรือถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพย่อมใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ส่วนพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ เป็นบทบัญญัติให้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีการประกาศพื้นที่ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแล้ว ให้ผู้อำนวยการ กอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนด (๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด (๒) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นบุคคลได้รับการยกเว้น และ (๕) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นาฬิกา หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นาฬิกา เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนในพื้นที่ที่มีการประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๕ แต่ทั้งนี้การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนดังกล่าว ก็เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและรักษาความมั่นคงของรัฐอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง ได้บัญญัติให้รัฐมีอำนาจตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพการเดินทางของประชาชนได้เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๘ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน มาตรา ๕๙ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว และมาตรา ๖๒ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองเมื่อให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในหมวด ๒ ตั้งแต่มาตรา ๑๕ ถึงมาตรา ๒๒ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และหากมีการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ทั้งนี้ในกรณีศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้นมาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงาน หรือแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการดังกล่าวด้วย

เห็นว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงที่เกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อนจนอาจจะกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ บทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงบัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำ

ตามภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไม่อยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็เพื่อให้การดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากให้บุคคลสามารถโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ อาจทำให้ภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในพื้นที่ไม่บรรลุผลและอาจทำให้สถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงลุกลามจนไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของบุคคล อย่างไรก็ตามหากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือมีการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิร้องทุกข์และขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒

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

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ