

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๕๓

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นในคดีหมายเลขดำที่ พ. ๑๕/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัยและความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า นายคารม พลตะกลาง ได้ยื่นฟ้องนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ เนื่องจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นพระราชกำหนดที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๘ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ วันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ จึงทำให้พระราชกำหนดไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ เมื่อรัฐบาลนำพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กลับมาใช้บังคับ จึงเห็นว่าเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ทั้งที่ยังไม่มีสถานการณ์ฉุกเฉินและยังไม่เข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้บังคับอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหรือมีคำสั่งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ และให้เพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ พร้อมทั้งคำสั่งและข้อกำหนดที่ออกโดยประกาศดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาประเด็นตามคำร้องแล้วเห็นว่า ศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี จึงส่งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ มีเหตุผลที่สำคัญคือเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ โดยเล็งเห็นว่าจะเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น และเมื่อประเทศได้เกิดวิกฤติการณ์จลาจลก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของราชการ ย่อมมีเหตุจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐเพื่อระงับยับยั้งหรือยุติเหตุที่เกิดขึ้น จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารได้กำหนดมาตรการในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐบาลสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยและรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับเข้าสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว ดังนั้น กระบวนการที่รัฐบาลประกาศหรือบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงย่อมต้องให้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจ เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์สุดท้ายคือ มุ่งคุ้มครองให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองโดยเร็ว ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีการบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้นมา โดยมีลักษณะของการจำกัดอำนาจขององค์กรตุลาการ คือ ศาลปกครองในการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินภารกิจของรัฐให้ลุล่วงอย่างรวดเร็ว

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ... หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ... หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ...” แล้ว เห็นว่า อำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองต้องพิจารณาตามขอบเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งของศาลปกครองไว้ ดังนี้ เมื่อมีกฎหมายอื่นใดที่มีการจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครอง ก็ย่อมสามารถใช้บังคับได้ ตามถ้อยคำในมาตรา ๒๒๓ ที่บัญญัติว่า “...ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ..” อันเป็นการยกเว้นหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของศาลปกครอง เช่น พระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ที่บัญญัติมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ของ บสท. เป็นต้น หรือแม้กระทั่งศาลปกครองเอง ก็ยังมีการจำกัดอำนาจของศาลปกครอง มิให้ไปควบคุมตรวจสอบคดีปกครองบางประเภทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคสอง หากเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ หรือคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร เป็นต้น เนื่องด้วยเหตุผลในการผ่อนคลายนคดีปกครองบางประเภท ที่อาจต้องให้อำนาจฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์ของรัฐเป็นที่ตั้ง หรือใช้เกณฑ์ในเรื่องวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น เป็นหลักในการปฏิเสธการถ่วงดุลตรวจสอบจากองค์กรตุลาการ หรือศาลปกครอง

ดังนั้น การจำกัดอำนาจของศาลปกครองในการเข้าไปถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงไม่ขัด หรือแย้งต่อหลักการและเหตุผลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ