

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐ -๑๑/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๒

วันที่ ๖ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยบัญญัติรับรองให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ เว้นแต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และการจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยบัญญัติรับรองให้บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ส่วนมาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม โดยบัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชน ที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งหมายถึง สถานการณ์ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม อันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่ฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจบางประการเพิ่มมากขึ้นและแตกต่างไปจากการมีอำนาจบริหารงานราชการในสถานการณ์ปกติ เพื่อแก้ไขปัญหาให้ทันต่อสถานการณ์ โดยมาตรา ๙ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ซึ่งความใน (๒) บัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใด อันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และมาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันทั่วทั้ง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง โดย (๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน การกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

เห็นว่า อำนาจของฝ่ายบริหารในการออกข้อกำหนดกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ในกรณีการห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใด อันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยตามมาตรา ๙ (๒) ก็ดี หรือประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๑๑ (๑) ก็ดี ต่างเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง ซึ่งเป็นการยอม

ให้ฝ่ายบริหารเข้าจัดการเพื่อให้บ้านเมืองเกิดความสงบเรียบร้อยโดยเร็ว ป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ เป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวย่อมต้องได้รับการตรวจสอบในกรณีที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน ดังเห็นได้จากการกำหนดเงื่อนไขของการใช้อำนาจไว้ดังนี้ มาตรา ๙ วรรคสอง ได้บัญญัติว่าในการออกข้อกำหนดจะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่รวมทั้งกำหนดพื้นที่และรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้ ส่วนในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามมาตรา ๑๑ (๑) นั้น กำหนดไว้ว่าการกระทำนั้นเท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ ว่า ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา ๑๑ (๑) ให้ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และสถานที่ควบคุมตัวต้องมีใช้สถานitäรวจ ที่คุมขังทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ หากจะขยายระยะเวลาก็กระทำได้รวมกันต้องไม่เกินสามสิบวัน และหากจะควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ ว่า ให้การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมายจะได้รับการคุ้มครองก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การให้ศาลมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยที่มีหลักสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐ ที่ว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจ

เบ็ดเสร็จเด็ดขาดอันจะนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิดและทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่มีหลักประกัน จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อให้บรรลुวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมด้วยการทำให้สถานการณ์ที่ร้ายแรงต่อความมั่นคง ยุติลงโดยเร็วหรือป้องกันมิให้สถานการณ์มีความรุนแรงยิ่งขึ้น เพื่อให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจบริหารงานราชการอันจะเป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะยิ่งกว่าประโยชน์ของเอกชนแต่ละรายในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดในส่วนของเงื่อนไขการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการไว้ อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็น ใช้บังคับเป็นการทั่วไปภายใต้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้แล้วว่ากระทำได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๖๓

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ