

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับกุมและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอน การกระทำ เช่นว่านั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้”

มาตรา ๓๔ “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๖๓ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ส่วนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย...”

มาตรา ๑๑ “ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้ อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีการประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง...”

พิจารณาแล้ว เจตนารมณ์ในการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อแก้ไขและเปลี่ยนแปลงกฎหมายฉบับเก่าที่ยังไม่สามารถแก้ไขเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้เพียงพอและทันทั่วถึงที่ ประกอบกับมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรง และความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ อันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ จึงจำเป็นต้อง กำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถ รักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ทันทั่วถึง และเมื่อพิจารณามาตรา ๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยตาม (๒) บัญญัติว่า ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยง ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ในการประกาศ มาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้ควบคุมภัยที่มีอยู่มิให้มีความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม และเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้ยุติลงโดยเร็ว โดยตามวรรคสอง (๑) บัญญัติว่า ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุม และควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิด เหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง จากบทบัญญัติของมาตรา ทั้งสองดังกล่าว เห็นได้ว่า เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงและเพื่อแก้ไข สถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะประกาศให้เจ้าพนักงานมีอำนาจจับกุม และควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ทั้งนี้ กฎหมายก็ยัง ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยกำหนดว่า การใช้อำนาจดังกล่าวจะกระทำมิได้ หากไม่มีเหตุจำเป็น และจักใช้อำนาจดังกล่าวได้ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดความรุนแรงเท่านั้น

เมื่อพิจารณากฎรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ถือเป็นบทบัญญัติที่รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนในชีวิตและร่างกาย การดำเนินการใด ๆ ของรัฐ เช่น การทรมาน การทารุณกรรม การลงโทษ การจับ การคุมขัง การค้นตัวบุคคล รัฐไม่สามารถจะกระทำได้ เว้นแต่มีเหตุอย่างอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับมาตรา ๓๙ ถือเป็นบทบัญญัติในการคุ้มครองบุคคลให้ไม่ต้องรับโทษทางอาญา

เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้นบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และมาตรา ๖๓ ถือเป็นบทบัญญัติในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีมาตรการที่จะดำเนินการเพื่อป้องกันเหตุร้ายต่าง ๆ ได้ เพื่อควบคุมภัยที่มีอยู่มิให้มีความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม และเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว โดยมีการบัญญัติโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อให้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ได้ตราขึ้น ทั้งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป มิได้ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงกับบุคคลหรือผู้ร้องโดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓

ด้วยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๒

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ