

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐ - ๑๑/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๒

วันที่ ๖ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

เรื่องพิจารณาทั้งสองคำร้องนี้ มีข้อเท็จจริงและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวเนื่องกัน จึงมีคำสั่งให้รวมพิจารณาเรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๒ และที่ ๒๔/๒๕๕๒ เข้าด้วยกัน และวินิจฉัยไปพร้อมกัน โดยมีประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนด มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้หลักประกันในทางหลักการว่า トラบเท่าที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใด ได้กระทำความผิด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่เป็นผู้กระทำความผิด ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมจะปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลยเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และมาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม ซึ่งให้การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวก

ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสีทิสและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะและป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว เห็นว่ามีสาระสำคัญ สรุปได้ว่าเมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์ส่วนรวมหรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉิน และร้ายแรง และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลัง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปรามระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อบังคับใช้

ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน (มาตรา ๔ และมาตรา ๕)

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๑) แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งย่อมหมายถึง มิใช่สถานการณ์ในยามปกติ จำเป็นต้องใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเข้าแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ แม้จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบ้างก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยซึ่งโดยหลักการแล้วจะกระทำการใด อันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพระราชกำหนด ฯ ในมาตราดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดหรือประกาศใช้มาตรการเร่งด่วน ตามความจำเป็นในการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ความปลอดภัยของประเทศชาติและการรักษาสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๑) จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันอยู่ในขอบเขตข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องให้อำนาจนายกรัฐมนตรีตัดสินใจใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควรได้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนด ฯ ดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับเท่าที่จำเป็นในระยะเวลาที่มีการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้นและเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวกลับสู่สภาวะปกติ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ ประกาศยกเลิกประกาศใช้กฎหมายนี้ได้ทันที

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ