

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐ - ๑๑/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๒

วันที่ ๖ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนด ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไข สถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยใน (๒) ได้บัญญัติว่า ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อย ส่วนมาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มีความรุนแรง กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็น ที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที่ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง เมื่อมี ประกาศดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง ด้วย โดยในวรรคสอง (๑) ก็คือ ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการ ให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นว่านั้น หรือปกปิดข้อมูล เกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการ หรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับ เหตุการณ์ร้ายแรง

บทบัญญัติของมาตราทั้งสอง แสดงให้เห็นว่า แม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน กล่าวคือ การใช้อำนาจดังกล่าวต้องใช้เท่าที่มีเหตุจำเป็น เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ แล้ว เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชน การดำเนินการใด ๆ ของรัฐ เช่น การทรมาน ทารุณกรรม การลงโทษ ด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น แม้โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ จะมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชน แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า หากมีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐก็สามารถที่จะใช้มาตรการดำเนินการ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ แต่ทั้งนี้ การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ บทบัญญัติมาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ ว่าหากมีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น สถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐก็ย่อมมีมาตรการที่จะดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงได้ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป และไม่ได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒

สำหรับรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลให้ไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ นอกจากนี้ ยังเป็นบทสันนิษฐานว่า ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) แล้วเห็นว่า มาตรา ๙ (๒) เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย มาตรา ๑๑ (๑) ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นว่านั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง มาตรการดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงขั้นตอนในการควบคุมตัวในฐานะผู้ต้องสงสัยเท่านั้น อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปดังเช่นที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการควบคุมตัวผู้ที่อาจถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด เพื่อทำการสอบสวน ถือเป็นมาตรการป้องกันมิให้ภัยที่มีอยู่มีความร้ายแรงมากขึ้น กฎหมายจึงให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าจับกุมหรือควบคุมตัวได้ การจับกุมหรือควบคุมตัวนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่จะต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขออนุญาตดำเนินการตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๒ อันเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อีกชั้นหนึ่ง มิใช่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด บทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังกล่าวใช้บังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ นั้น เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่

โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการประชุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ มีเจตนารมณ์มุ่งให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นของตนก็ตาม แต่ก็มิใช่ว่า เสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ในกรณีของการชุมนุมสาธารณะ โดยต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไว้เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนคนอื่นที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เท่านั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้และเข้าข่ายกเว้นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ โดยเป็นกรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันเหตุร้ายต่าง ๆ หรือเพื่อควบคุมมิให้ภัยนั้นรุนแรงยิ่งขึ้น หรือแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว บทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังกล่าวใช้บังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓

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

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ