

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ 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

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์เพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อบริหารราชการในสถานการณ์ไม่ปกติ ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผลประโยชน์ของชาติ ความปลอดภัยของประชาชน และไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ทันทั่วถึง

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนด ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยตาม (๒) บัญญัติว่า ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และมาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง เพื่อใช้ควบคุมภัยที่มีอยู่มิให้มีความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม และเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว โดยตามวรรคสอง (๑) บัญญัติว่า ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิด

สถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเห็นได้ว่า เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงและเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินแต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ยังประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยกำหนดว่า การใช้อำนาจดังกล่าวจะกระทำมิได้ หากไม่มีเหตุจำเป็นและจะใช้อำนาจดังกล่าวได้ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดความรุนแรงเท่านั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชน การดำเนินการใด ๆ ของรัฐ เช่น การทรมาน การทารุณกรรม การลงโทษ การจับ การคุมขัง การค้นตัวบุคคล รัฐไม่สามารถจะกระทำได้ เว้นแต่มีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ จะมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มิให้เกิดการละเมิดต่อชีวิตและร่างกายก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า หากมีเหตุอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐก็ย่อมสามารถที่จะใช้มาตรการเข้าไปดำเนินการและอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ แต่อย่างไรก็ตาม พิจารณาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) แล้วเห็นว่า มีลักษณะเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่า หากมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาทิเช่น สถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐก็ย่อมมีมาตรการที่จะมาดำเนินการเพื่อป้องกันเหตุร้ายต่าง ๆ ได้ เพื่อใช้ควบคุมภัยที่มีอยู่มิให้มีความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม และเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว โดยมีการบัญญัติโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อให้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ได้ตราขึ้น ทั้งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป มิได้ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงกับบุคคลหรือผู้ร้องโดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลให้ไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้นบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และเป็นบทสันนิษฐานตามกฎหมายในคดีอาญาว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่นำมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้เร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย โดยมีมาตรการที่จะประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัย แต่อย่างไรก็ตาม จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นและเพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดความรุนแรงเท่านั้น และถือเป็นมาตรการที่ป้องกันมิให้ภัยที่มีอยู่มิให้มีความร้ายแรงมากขึ้นกว่าแต่เดิม กฎหมายจึงให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถจะเข้าจับกุมหรือควบคุมตัวได้ อีกทั้งการจับกุมหรือควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยก็มิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยอำเภอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่จะต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขออนุญาตดำเนินการตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๒ อันเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อีกชั้นหนึ่ง มิใช่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดแต่ประการใด ทั้งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป มิได้ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงกับบุคคลหรือผู้ร้องโดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แม้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จะมุ่งให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการชุมนุม

เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) มีลักษณะเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ในเรื่องการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ว่าหากมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาทิเช่น สถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐก็ย่อมมีมาตรการที่จะเข้าดำเนินการเพื่อป้องกันเหตุร้ายต่าง ๆ ได้ เพื่อใช้ควบคุมภัยที่มีอยู่มิให้มีความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม และเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว โดยมีการบัญญัติโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อให้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ได้ตราขึ้น ทั้งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป มิได้ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงกับบุคคลหรือผู้ร้อง โดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ