

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทร ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐ - ๑๑/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๒

วันที่ ๖ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้องทั้งสอง ดังนี้

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

#### ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม การจับและคุมขัง การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ และหากมีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องขอต่อศาลเพื่อให้ระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้ และมาตรา ๓๙ บัญญัติให้บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำผิดมิได้ ซึ่งในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย ไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคล

ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และการจำกัดเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศอันอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ รวมทั้งการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติต่าง ๆ การใช้กฎหมายนี้จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้ และเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๕ หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดนี้แล้ว นายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจตามกฎหมายออกข้อกำหนดหรือประกาศที่จำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์ มาตรการตามข้อกำหนดและประกาศอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้บางประการตามที่พระราชกำหนดนี้ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรการที่กำหนดสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงให้ยุติไปโดยเร็ว อันเป็นการรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

เมื่อพิจารณาถึงหลักความจำเป็นของรัฐต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขวิกฤตของประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองแล้ว หากจะให้การคุ้มครองหลักการใดหลักการหนึ่งมากเกินไปจนเกินควรก็อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน หลักการทั้งสองจะต้องได้รับการพิทักษ์และได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉิน

รัฐมีความจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือมาตรการดำเนินงานที่เหมาะสมเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาให้สถานการณ์ฉุกเฉินยุติลงได้โดยเร็ว ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อใช้กับการจัดการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ดังกล่าว กฎหมายดังกล่าว จำต้องให้รัฐมีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นการชั่วคราว แต่เมื่อสถานการณ์คลี่คลายเป็นปกติแล้วรัฐต้องยกเลิกการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชนโดยเร็ว เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ชีวิตอย่างปกติสุข

ประเด็นที่ได้แย้งว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ นั้น หรือไม่ เห็นว่า ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์แล้ว สามารถใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดนี้แล้ว มาตรา ๙ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้ โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับ... (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย การที่พระราชกำหนดนี้ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมนั้น เป็นการให้นายกรัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจตัดสินใจว่าในสถานการณ์ใดมีความจำเป็นที่ต้องออกข้อกำหนดดังกล่าว หรือไม่ เพื่อให้การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินยุติลงโดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้นอีก ถ้าหากนายกรัฐมนตรีเห็นว่ายังคงให้มีการชุมนุมต่อไป การชุมนุมดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดความเดือดร้อน และความเสียหายต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ นายกรัฐมนตรี อาจใช้อำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ณ ที่ใด ๆ ได้ ประกอบกับบุคคลที่ใช้เสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อาจถูกจำกัดการใช้เสรีภาพได้ในระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จึงเห็นว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) เป็นการกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขการใช้อำนาจ ของนายกรัฐมนตรี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงแล้ว พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศดังต่อไปนี้ (๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดสถานการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง แต่ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวตามมาตรา ๑๑ (๑) นั้น พระราชกำหนดนี้ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานี่ตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาควบคุมต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไปให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และวรรคสอง บัญญัติว่า ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาต และจัดทำสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ และวรรคสามบัญญัติว่า การร้องขออนุญาตต่อศาลตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขออนุญาตหมายอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดังนั้น การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่จับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๑ (๑) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ การจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่า

ได้กระทำการตามมาตรา ๑๑ (๑) จึงมิใช่เป็นการจับกุมและควบคุมบุคคลที่ต้องสงสัยในคดีอาญา แต่เป็นการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยไว้ทำการสอบสวนเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมิให้ลุกลามต่อไปและต้องมีเหตุจำเป็นตามพระราชกำหนดนี้ เท่านั้น การจับกุมและการควบคุมตัวดังกล่าวอาจจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ของประชาชน แต่ก็เพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐและบุคคล รวมทั้งเพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของรัฐตามกฎหมายอันเป็นเหตุยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ประกอบกับพระราชกำหนดนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวไว้แล้ว โดยไม่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ รวมทั้ง หากจะต้องมีการควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยต่อไปต้องเป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอนของการจับกุมและควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและอยู่ภายใต้การควบคุม และตรวจสอบของศาลยุติธรรม จึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๙

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

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ