

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ หรือไม่

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังปรากฏตามหมายเหตุในการประกาศใช้ คือ ในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะ

ตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ซึ่งมาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และมีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยบัญญัติภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไว้ในมาตรา ๑๕ ว่าในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือ ความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยคณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ และเมื่อ เหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายนั้น สิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว และเพื่อประโยชน์ ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๕ บทบัญญัติมาตรา ๑๘ ให้ผู้อำนวยการ กอ.รมน. โดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดดังต่อไปนี้ (๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรือ งดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด (๒) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับ การยกเว้น และ (๕) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้อยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้ เส้นทางคมนาคมหรือการใช้อยานพาหนะ และมาตรา ๒๓ บัญญัติให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจ ของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศหรือคำสั่ง หรือการกระทำนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงาน หรือแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือ วิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้มีข้อความที่เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใด โดยเฉพาะ จึงไม่อาจมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด รวมทั้งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ที่จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ส่วนประเด็นว่า บทบัญญัติมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๑๕ ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินการป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นในสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้อย่างทันท่วงทีเพื่อให้กลับสู่สภาวะปกติ เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญของการประกาศใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้การใช้อำนาจดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขเหตุการณ์ไว้ว่า เหตุการณ์นั้นยังไม่มีคามจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน และอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย และยังกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาของการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ว่าให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. สิ้นสุดลง เมื่อเหตุการณ์สิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว จึงเห็นได้ว่า การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๕ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาหนึ่งเป็นไปเพื่อให้การรักษาความมั่นคงภายใน

ราชอาณาจักรสามารถกระทำได้อย่างทันทั่วทั้งเพื่อให้เหตุการณ์กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยกำหนดเงื่อนไขและการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้เท่าที่จำเป็นด้วยการให้มีระบบการตรวจสอบทางการเมืองซึ่งเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่าต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ วรรคสอง ตามที่อ้างแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการเดินทาง และมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้คือ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ทั้งนี้ การตรากฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๓๔ ดังกล่าว ยังมีหลักประกันที่จะต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพด้วย ส่วนมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการ กอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกข้อกำหนดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๕ จึงเป็นเพียงเครื่องมือให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถปฏิบัติภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ประกอบสาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า แม้มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญรับรองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๒๙ ว่า กระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ของเอกชนแต่ละรายในช่วงที่มีเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ทั้งไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร เพราะเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ คือ เพื่อความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปภายใต้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ไม่ได้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ ตามที่อ้างแต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน มาตรา ๕๙ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองให้บุคคลมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว และมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองให้บุคคลมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคุ้มครองบุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจบริหารราชการในเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐอันจะเป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ไม่ได้ทำให้สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ รับรองไว้ นั้น ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองแต่อย่างใด เนื่องจากประชาชนที่ได้รับผลจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ยังคงได้รับความคุ้มครองในการใช้สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของบุคคลโดยการดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการอันเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒ ตามที่อ้างแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๒

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ