

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา 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 วรรคสอง หรือไม่

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

ความเห็น

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม สำหรับหลักนิติธรรมนั้นเกิดขึ้นและได้รับการพัฒนาโดยโลกตะวันตก มีเป้าหมายที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตโดยปกครองภายใต้กฎหมาย มีสาระสำคัญ คือ บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ได้ ทั้งสิ้น เพราะถ้าดำเนินการไปแล้วอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

และในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

สำหรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงซึ่งเกิดจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า กำหนดให้มีการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งหมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ โดยบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กำหนดให้จัดตั้งกองอำนาจการดังกล่าว เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน กรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อัยการสูงสุดและตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่กำกับให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. เป็นต้น และในกรณีจำเป็นในอันที่จะรักษา

ความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่ของกองทัพภาคใด หรือในจังหวัดที่อยู่ในเขตของกองทัพภาคใด ก็อาจจัดให้มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.ภาค” หรือกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.จังหวัด” ได้

บทบัญญัติในหมวด ๒ ว่าด้วยภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กำหนดให้ คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนดซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใด ๆ หรือข้อห้ามใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน เกินสมควรแก่เหตุ และในกรณีที่ใช้อำนาจของ กอ.รมน. ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต กอ.รมน. จะต้องจัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณี นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติให้มีการตรวจสอบการกระทำใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง โดยให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือ ความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยคณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ให้ประกาศ ให้ทราบโดยทั่วไป

ในกรณีที่เหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับ มอบหมายตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาราย โดยเร็ว” แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน

ว่าจะต้องเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีควมจำเป็น
ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบ
ในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจึงจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน.
เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปรามปราม ระงับ ยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์นั้นได้ กรณีจึง
เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจและการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ
รวมทั้งขอบเขตของการใช้อำนาจเหล่านั้นไว้แล้ว ผลของบทบัญญัติดังกล่าวย่อมทำให้คณะรัฐมนตรี
และหน่วยงานของรัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้น และต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายนั้น
กำหนดอันเป็นบทบัญญัติที่นอกจากจะให้อำนาจแล้วยังจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบ
ของกฎหมายเพื่อเป็นการคุ้มครองมิให้มีการปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชน นอกจากนี้ เมื่อเหตุการณ์ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง สิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้
ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ก็ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ
กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภาทราบโดยเร็ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้
สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังกำหนดให้มีการตรวจสอบการกระทำของ
ฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพ
ในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพ
ของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอก
ราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา ๑๕ ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ (๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการ หรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด (๒) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นบุคคล ซึ่งได้รับการยกเว้น ... (๕) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้ เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ” แล้ว เห็นว่า การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ให้อำนาจ ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกข้อกำหนดเพื่อให้ดำเนินการและห้ามดำเนินการ ดังกล่าวก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือ กลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลายหรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ของประชาชน หรือของรัฐให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคง ของรัฐแม้ว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอยู่บ้าง แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง ก็ให้อำนาจกระทำได้ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพ ของประชาชนและพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ข้อกำหนดตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ จึงเป็นกรณีเท่าที่จำเป็นและมิได้กระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งได้ระบุบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง

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

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ