

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๔

วันที่ ๒๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

๑) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

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

ความเห็น

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า
“การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ
ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

เห็นว่า หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นครั้งแรก มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตย
และหลักการแบ่งแยกอำนาจ ให้ใช้อำนาจนั้นเป็นไปตามหลักนิติธรรม คือต้องอยู่บนพื้นฐานของ
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม เนื้อหาของกฎหมายจะต้องมี
ความชอบในเนื้อหาที่มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชน สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะ
ใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไม่ได้ หลักนิติธรรม จึงเป็นหลักที่จำกัดการใช้
อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขต โดยการปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง
บัญญัติว่า “ในกรณีปรากฏเหตุการอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีคำ
ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณั้

มีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนกระบวนการของการจัดการแก้ไขปัญหาอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้เป็นระบบ ตามระดับของความรุนแรงและความฉุกเฉินของแต่ละสถานการณ์ โดยกำหนดผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาของเหตุการณ์ดังกล่าวไว้ ในกรณีที่เหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่แล้ว ก็ให้ภารกิจของผู้ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ใช้อำนาจหน้าที่ให้เกินขอบเขตและเกินความจำเป็นที่จะบังคับใช้กฎหมายโดยไม่สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ตราขึ้นโดยสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล มีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการเดินทางหรือเลือกถิ่นที่อยู่ โดยบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรได้โดยอิสระ การจำกัดดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเพื่อ ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือสวัสดิภาพของผู้เยาว์ เนื่องจากบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมาย มีอำนาจกำหนดที่อยู่ของบุตรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๖๗ (๑) เป็นต้น

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและระงับภัยที่เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงได้อย่างทันที่ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และความสงบสุขของประชาชน สำหรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทา เหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา ๑๕ ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ (๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด (๒) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น และ (๕) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นมาตรการในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา ๑๕ โดยให้ผู้อำนวยการ กอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นบุคคล ซึ่งได้รับการยกเว้น หรือห้ามการใช้เส้นทางคมนาคม การใช้นานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้ เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการจำกัด เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไข ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๒๙ กล่าวคือ เป็นการตรากฎหมายเพื่อความมั่นคง

ของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันค่อนข้างรุนแรง ตลอดจนมีการชุมนุมทางการเมืองและการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันอยู่เป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและต่อความมั่นคงภายในของประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักเพื่ออำนวยความสะดวกในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกภาคเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง รวมทั้งกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ประกอบกับเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรของบุคคลแต่อย่างใด พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าววินิจฉัยแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ