

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๕๓

วันที่ ๘ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า หลักการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยมีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใดได้ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรซึ่งใช้อำนาจตุลาการที่เป็นอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อันจะนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง โดยบัญญัติให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งหมายถึง สถานการณ์ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือ

เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม อันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีอำนาจบางประการเพิ่มมากขึ้น และแตกต่างไปจากการมีอำนาจบริหารงานราชการในสถานการณ์ปกติ เพื่อแก้ไขปัญหาให้ทันต่อสถานการณ์ แต่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวย่อมต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองโดยกฎหมาย แม้ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๕ วรรคสองและวรรคสาม จะบัญญัติให้มีการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินใช้บังคับได้ไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน และเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลา ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น แต่การควบคุมตรวจสอบแบบภายในดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบที่เป็นหลักประกันอย่างเพียงพอตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย หากแต่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดอำนาจการตรวจสอบควบคุมการออกกฎและการกระทำของฝ่ายบริหารของศาลปกครอง แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจบริหารงานราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินอันจะเป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละรายในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ นอกจากนั้นบทบัญญัติในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มิได้จำกัดอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลขององค์กรตุลาการไว้ทั้งหมดแต่อย่างใด กล่าวคือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมายจะได้รับการคุ้มครองต่อเมื่อเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ

และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ทั้งนี้คดีสิทธิผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ บทบัญญัติในส่วนนี้จึงเป็นการรับรองอำนาจตุลาการในการตรวจสอบถ่วงดุลการกระทำของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งทางแพ่งและอาญา กรณีย่อมเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรตุลาการและเป็นการให้สิทธิต่อบุคคลที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพียงพอแล้วตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ