

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘
ในการออกมาตรการควบคุมสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่เพื่อระงับเหตุการณ์รุนแรง

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้มีหนังสือที่ ทท ๐๒๐๑.๒/๑๙๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ นายกรัฐมนตรีได้ออกประกาศตามมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลา ให้ผู้ใช้บริการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ต้องงดการให้บริการ เพื่อประโยชน์ในการระงับเหตุการณ์ ร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา นั้น การใช้อำนาจ ตามประกาศดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่ อย่างไร

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้มีหนังสือที่ ทช ๗๓๐๐/๓๓๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความ ได้ว่า ตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ออกประกาศกระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง การจัดระเบียบการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเติมเงิน ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น ประกาศดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการควบคุมและกำกับ ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมให้ต้องดำเนินการจัดทำบัญชีควบคุมการซื้อขายซิมการ์ด โทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเติมเงิน และทำการจัดเก็บข้อมูลของผู้ขอจดทะเบียนซิมการ์ด โทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเติมเงิน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ อันมีผลบังคับ ในลักษณะของการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้เกิดการ แข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการโทรคมนาคม ดังนั้น การที่กระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ออกประกาศดังกล่าว จะเป็นการทับซ้อนหรือก้าวล่วง อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามกฎหมายหรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าข้อหารือของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นการขอให้วินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเดียวกัน จึงเห็นควรรวมพิจารณาไปพร้อมกันเป็นเรื่องเดียว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมมีหน้าที่ให้บริการแก่ผู้ใช้บริการได้อย่างทั่วถึง มีความต่อเนื่อง และเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงได้บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมจะพักหรือหยุดให้บริการไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และจะปฏิเสธการให้บริการแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันสมควรไม่ได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทั่วไปในเหตุการณ์ปกติ แต่ถ้าหากมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติเป็นการเฉพาะ โดยมีบทบังคับให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องปฏิบัติเป็นอย่างใด ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมก็ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นด้วย

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นพิเศษในการใช้อำนาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและระงับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อประเทศทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้^๗ เมื่อรัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา จึงมีผลทำให้การดำเนินการ

^๖ มาตรา ๒๐ ผู้รับใบอนุญาตจะพักหรือหยุดการให้บริการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้รับใบอนุญาตจะปฏิเสธการให้บริการแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันสมควรไม่ได้

^๗ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชน (มีต่อหน้าถัดไป)

ต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งต่อมานายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกประกาศตามมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศตามมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้ผู้ให้บริการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีหน้าที่ต้องงดการให้บริการตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารประกาศกำหนด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

ได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสีบทและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงไว้ให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

(๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งนี้ตามข้อ ๖^๔ ของประกาศดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ เมื่อกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาให้ผู้ให้บริการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ปฏิบัติ โดยอาศัยอำนาจตามประกาศของนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ให้บริการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่จึงต้องปฏิบัติตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนด หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘^๕ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘

ดังนั้น การระงับสัญญาณโทรศัพท์ของผู้ให้บริการตามมาตรการควบคุมสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่เพื่อระงับเหตุการณ์รุนแรง โดยอาศัยอำนาจตามประกาศตามมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นหน้าที่ที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นเหตุอันสมควรที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องปฏิเสธการให้บริการตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

สำหรับปัญหาว่า การออกประกาศของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะเป็นการทับซ้อนหรือก้าวล่วงอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติหรือไม่ นั้น เห็นว่า การออกประกาศของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามประกาศของนายกรัฐมนตรีซึ่งใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจึงมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย โดยผู้ฝ่าฝืนจะต้องรับโทษตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งนี้ การดำเนินการของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและป้องกันอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งเกิดจากการก่อความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ อันเป็นวัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดนี้ ดังนั้น การออกประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ข้อ ๖ ๑๑๑ ๑๑๑

เพื่อประโยชน์ในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง ให้ผู้ให้บริการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีหน้าที่ต้องงดการให้บริการตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารประกาศกำหนด

๑๑๑ ๑๑๑

^๔ มาตรา ๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ที่มีใช้เป็นการก้าวล่วงอำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไปของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจำต้องสนับสนุนให้มีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมาตรการแก้ไขปัญหาค่าบริการโทรคมนาคมที่ไม่สงบเรียบร้อย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐