

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแขวงดุสิต ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายปิยรัฐ หรือโตโต้ จงเทพ) ในคดีอาญาหมายเลขดำ ที่ อ ๑๗๖๒/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๓ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายปิยรัฐ หรือโตโต้ จงเทพ เป็นจำเลย ต่อศาลแขวงดุสิตว่า จำเลยกระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๘ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง



- ๒ -

ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ และข้อกำหนดออกตามความในมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๑

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแขวงดุสิต จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศและข้อกำหนดซึ่งโจทก์นำมาใช้เป็นฐานความผิดฟ้องจำเลย โดยมาตรา ๙ (๒) ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมีวสันต์กัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดให้ชัดเจน ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และมาตรา ๑๑ กำหนดให้ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันท่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามอนุมาตรา ๖ ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน เป็นกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกประกาศโดยอาศัยเพียงเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล เพื่อกำหนดให้สถานการณ์ฉุกเฉินใดเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ จำเลยขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแขวงดุสิตเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง



ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแขวงดุสิตจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ประการที่หนึ่ง กฎหมายนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ประการที่สอง กฎหมายนั้นไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด



- ๔ -

เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ประการที่สาม กฎหมายนั้นจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และประการที่สี่ ต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่หลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสีทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว โดยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้... (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย...” วรรคสอง บัญญัติว่า “ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้” และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย...



- ๕ -

(๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน...” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา นี้ โดยเร็ว”

หลักการปกครองของรัฐในปัจจุบันเป็นการปกครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ภายใต้หลักนิติธรรม หรือหลักนิติรัฐตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ อันมีหลักการเดียวกันคือรัฐธรรมนูญจะบัญญัติ ให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ กล่าวคือ การใช้อำนาจต้อง เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้ดุลพินิจจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และการตรวจสอบการใช้ อำนาจดังกล่าวโดยฝ่ายตุลาการ อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจ เพื่อคุ้มครองสิทธิ หรือเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจ อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่เกิด สภาวะการณ์อันไม่ปกติ มีเหตุฉุกเฉินหรือการคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ หากใช้ กระบวนการตามกฎหมายหรือการบริหารราชการดังเช่นสถานการณ์ปกติ นั้น การแก้ไขหรือป้องกันเหตุฉุกเฉิน หรือภัยอันตรายอันคุกคามนั้นอาจล่าช้าและไม่ทันการณ์ จนกระทั่งการรักษากลไกทางกฎหมายตามหลักนิติรัฐ โดยเคร่งครัดในสภาวะการณ์เช่นนั้น จะกลายเป็นการทำลายระบบกฎหมายหรือระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ในที่สุด เนื่องจากไม่อาจป้องกันหรือขจัดเหตุฉุกเฉินร้ายแรงที่คุกคามการดำรงอยู่ของรัฐหรือประเทศชาติได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายอันเป็นสากลว่า ในสภาวะสงครามหรือมีภัยคุกคามอย่างอื่นที่ร้ายแรง เทียบเท่ากันแล้ว จำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษเพิ่มอำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อบริหารจัดการและบรรเทา สถานการณ์ให้คลี่คลาย สำหรับกฎหมายที่ใช้ในสภาวะการณ์ดังกล่าวของประเทศไทยได้แก่ พระราชบัญญัติ กฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ พระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อมีการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐอาจเลือกบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องนั้น โดยมาตรา ๔ บัญญัติความหมาย ของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า “สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ใน ภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์



ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง” กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดดังกล่าวมี ๒ ลักษณะ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีความร้ายแรง เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ (๑) ถึง (๖) และสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เป็นกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๑) ถึง (๑๐) บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์กำหนดมาตรการพิเศษเป็นการเฉพาะคราวในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นในบ้านเมือง เพื่อแก้ไขให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข รวมทั้งเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอันเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือคุ้มครองไว้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นที่บุคคลมารวมตัวกันเป็นการชั่วคราวเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยน หรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และยังรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๒๐ (๑) บัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการชุมนุม ร่วมประชุมและการตั้งสมาคมโดยสันติ” เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไม่ใช่เสรีภาพอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะย่อมกระทบต่อเสรีภาพอื่นของประชาชนทั่วไป รัฐจึงจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ



จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อันเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขหรือป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว เพื่อให้ประเทศชาติบ้านเมืองกลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติและให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุข ภายใต้เงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนด เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ตามที่มาตรา ๙ วรรคสอง กำหนดไว้ ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีต้องกระทำเท่าที่จำเป็นหรือคำนึงถึงความสมควรแก่เหตุเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางในการประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือมีอำนาจให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารซึ่งมีใช้วิธีทางที่น้อยที่สุด ทั้งยังมีลักษณะที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตหรือการบิดเบือนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยปราศจากเหตุผล เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหานั้นให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ



และทันท้วงที เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน เพื่อรักษาความมั่นคง ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท้วงที แม้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่บ้าง แต่ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง มีความซับซ้อน ไม่สามารถคาดหมายการเกิดขึ้น หรือระดับความรุนแรงของสถานการณ์ กฎหมายไม่อาจกำหนดมาตรการที่ชัดเจนได้ การให้อำนาจฝ่ายบริหารออกข้อกำหนดหรือให้อำนาจสั่งการ ไม่ใช่การให้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตและคลุมเครือ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้ใช้อำนาจออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ได้โดยลำพังหรือตามอำเภอใจ แต่ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขการให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท้วงที และเฉพาะแต่กรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิต หรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล อีกทั้งในวรรคสามของมาตรานี้บัญญัติให้กรณีเหตุการณัร้ายแรงยุติลง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แล้ว ประกอบกับกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้นายกรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้อย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี และการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวยังต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ ทั้งนี้ หากบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจกำหนดมาตรการหรือออกคำสั่งตามพระราชกำหนดโดยไม่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องหรือโต้แย้งต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้ ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



- ๙ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖





- ๑๐ -

(คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕)

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

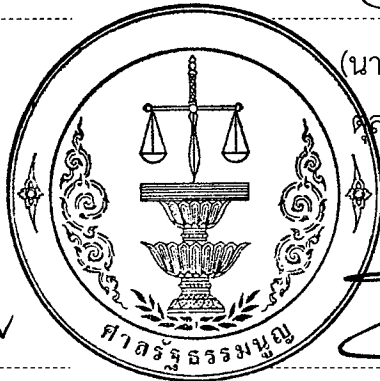
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ