

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๔

วันที่ ๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลแขวงดุสิต

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายปิยรัฐ หรือโตโต้ จงเทพ) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๗๖๒/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๓ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายปิยรัฐ หรือโตโต้ จงเทพ เป็นจำเลย ต่อศาลแขวงดุสิตว่า จำเลยได้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๘ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (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 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกประกาศ และข้อกำหนดซึ่งโจทก์นำมาใช้เป็นฐานความผิดฟ้องจำเลยต่อศาล โดยมาตรา ๙ (๒) ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการอันใดเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ไม่มี

การกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดให้มีความชัดเจน ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และ มาตรา ๑๑ กำหนดให้ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคง ของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหา ให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่วงที่ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ ตามอนุมาตรา ๖ ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การ รักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน เป็นกฎหมาย ที่ไม่ชัดเจน ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอาศัยเพียงเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบ ต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล เพื่อกำหนดให้สถานการณ์ ฉุกเฉินใดเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ขัดต่อ หลักความพอสมควรแก่เหตุและขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยโต้แย้งโดยขัดแย้งเพียงสองประเด็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) เป็นบทบัญญัติที่ศาลแขวงดุสิตจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วย เหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ และยังมีคำ วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่สำหรับประเด็นที่อ้างว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความ ที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ประเด็นนี้ จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๙ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ที่ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

๑.ล๑

๑.ล๑

เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา ๑๑ โดยเร็ว

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยถือหลักตามรัฐธรรมนูญภายใต้คุณค่าของหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ อันมีหลักการสำคัญคือองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ตามหลักการตรวจสอบและการจำกัดการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจของรัฐตามอำเภอใจ แต่หากเมื่อใดที่เกิดมีสภาวะการณ์อันไม่ปกติหรือมีเหตุฉุกเฉินหรือมีการคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ การใช้กระบวนการตามกฎหมายหรือการบริหารราชการดังเช่นในสถานการณ์ปกติอาจล่าช้าและไม่

ทันการณ์จนอาจกลายเป็นการทำลายความมั่นคงหรือการปกครองของรัฐลงได้ เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ในยามปกติไม่อาจป้องกันหรือขจัดเหตุฉุกเฉินร้ายแรงที่คุกคามการดำรงอยู่แห่งความเป็นรัฐหรือประเทศชาติได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายอันเป็นสากลว่า ในสภาวะสงครามหรือมีภัยคุกคามอย่างอื่นที่ร้ายแรงแล้วจำเป็นต้องมีระบบกฎหมายพิเศษที่เพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้มีอำนาจบริหารจัดการและบรรเทาสถานการณ์อันเป็นเหตุฉุกเฉินหรือเป็นภัยอันตรายร้ายแรงให้ยุติลงโดยเร็ว ประเทศไทยก็เป็นเช่นเดียวกันกับนานาประเทศในกรณีดังกล่าว โดยมีพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หากมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐบาลอาจเลือกบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องนั้นได้ กรณีที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดดังกล่าวอาจแบ่งได้ ๒ ลักษณะ คือ กรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีความร้ายแรง ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ (๑) - (๖) และกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งเป็นกรณีที่มีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๑) - (๑๐) พระราชกำหนดดังกล่าวได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ท้ายพระราชกำหนดตอนหนึ่งว่า "...เนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยและการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว..." จึงแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้มุ่งประสงค์ให้มีมาตรการพิเศษเป็นการเฉพาะคราวในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นในบ้านเมือง เพื่อแก้ไขให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข รวมทั้งเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว หากประสงค์ที่จะให้เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยปราศจากขอบเขตแก่นายกรัฐมนตรี อันจะเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด

ประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดสิทธิในการชุมนุมประการใดก็ได้ จึงขัดต่อหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า ความในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะออกข้อกำหนดรวม ๖ ประการ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น อาทิ ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีโดยจำกัดเฉพาะแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยรวดเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้นเท่านั้น เห็นได้จากบทบัญญัติในวรรคสองที่บัญญัติว่า “ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้” จึงแสดงให้เห็นได้โดยชัดเจนว่า ความในมาตรานี้ได้กำหนดให้การใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนหรือความพอสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ในกรณีของวิธีที่จะใช้แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินกับการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจต้องถูกระทบในระหว่างการแก้ไขสถานการณ์นั้น เพื่อมิให้ผู้ใช้อำนาจกระทำการใดอันเป็นการเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งมาตรการตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่าเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง แล้ว

ส่วนประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ให้อำนาจฝ่ายบริหารกว้างขวางเกินสมควร โดยให้อำนาจออกประกาศห้ามกระทำการใด ๆ หรือให้กระทำการใด ๆ ซึ่งบางกรณีเป็นการลดทอนเสรีภาพส่วนบุคคลหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน ทั้งที่ผู้บัญญัติกฎหมายสามารถกำหนดให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพน้อยกว่านี้ได้ ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความพอสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง อันเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจต่าง ๆ อีก ๑๐ ประการ เพิ่มขึ้นจากที่ได้ให้อำนาจไว้แล้วในมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙

และมาตรา ๑๐ อาทิ มีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวหาใช่เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจออกประกาศได้เองเพียงลำพังหรือตามอำเภอใจได้แต่อย่างใดไม่ หากแต่จะต้องดำเนินการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งยังจะต้องเนื่องมาจากมีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที และเฉพาะแต่กรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคลเท่านั้น อีกทั้งในวรรคสามของมาตรานี้ยังบัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา ๑๐ โดยเร็ว” อันแสดงให้เห็นว่าความในมาตรานี้ได้คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนระหว่างอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจต้องถูกกระทบในระหว่างการแก้ไขสถานการณ์นั้น ทั้งยังได้จำกัดเหตุและระยะเวลาไว้เฉพาะแต่เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ที่ว่าในการตรากฎหมายอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามาตรการตามมาตรา ๑๐ จะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมหรือจะกระทบต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคลหรือสิทธิมนุษยชนแต่ประการใด นอกจากนี้ยังเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง ส่วนประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า การที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ใช้ถ้อยคำว่า “มีเหตุอันควรเชื่อ” และมีได้นิยามคำว่า “การกระทำที่มีความรุนแรง” ไว้ให้ชัดเจน จึงไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมด้วยนั้น เห็นว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจในการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงได้อย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี เพื่อให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและทันท่วงที อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมโดยรวม และเพื่อที่จะรักษาสติและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว สมดังเจตนารมณ์ที่ได้ระบุไว้ท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดโดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนระหว่างอำนาจในการบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหาในบ้านเมืองในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะถูกระทบด้วยแล้ว และการออกประกาศของนายกรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวยังคงต้องอยู่

ภายในขอบเขตของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเคร่งครัด หากอาจออกประกาศได้ตามอำเภอใจแต่อย่างใดไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ามาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ