



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 ข้อเท็จจริง
ตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๓ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายปิยรัฐ
หรือโตโต้ จงเทพ เป็นจำเลย ต่อศาลแขวงดุสิตว่า จำเลยกระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ
หรือคำสั่ง ซึ่งออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘
ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยง
ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๘ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ และข้อกำหนดออกตามความ ในมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ข้อ ๑

ระหว่างการพิจารณาดีของศาลแขวงดุสิต จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศ และข้อกำหนดซึ่งโจทก์นำมาใช้เป็นฐานความผิดฟ้องจำเลย โดยมาตรา ๙ (๒) ให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็น การยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดให้ชัดเจน ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และมาตรา ๑๑ กำหนดให้ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิต หรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุ่งยากได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันทั่วทั้ง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามอนุมาตรา ๖ ประกาศ ห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน เป็นกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ออกประกาศโดยอาศัยเพียงเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล เพื่อกำหนดให้สถานการณ์ฉุกเฉินใดเป็นสถานการณ์ ที่มีความร้ายแรงกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และขัดต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ จำเลยขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแขวงดุสิตเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลย ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแขวงดุสิตจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณา วินิจฉัยว่า 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 ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ประการที่หนึ่ง กฎหมายนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ประการที่สอง กฎหมายนั้นไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ประการที่สาม กฎหมายนั้นจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และประการที่สี่ ต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่หลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้แก้ไขปัญหที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุขและไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว โดยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้...

(๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย...”

วรรคสอง บัญญัติว่า “ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้”

และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มีความรุนแรง

กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย... (๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน...” และวรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว”

หลักการปกครองของรัฐในปัจจุบันเป็นการปกครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ภายใต้หลักนิติธรรม หรือหลักนิติรัฐตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ อันมีหลักการเดียวกันคือรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ กล่าวคือ การใช้อำนาจต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้ดุลพินิจจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยฝ่ายตุลาการ อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจ อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่เกิดสถานการณ์อันไม่ปกติ มีเหตุฉุกเฉินหรือการคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ หากใช้กระบวนการตามกฎหมายหรือการบริหารราชการดังเช่นสถานการณ์ปกตินั้น การแก้ไขหรือป้องกันเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายอันคุกคามนั้นอาจล่าช้าและไม่ทันการณ์ จนกระทั่งการรักษากลไกทางกฎหมายตามหลักนิติรัฐโดยเคร่งครัดในสถานการณ์เช่นนั้น จะกลายเป็นการทำลายระบบกฎหมายหรือระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญในที่สุด เนื่องจากไม่อาจป้องกันหรือขจัดเหตุฉุกเฉินร้ายแรงที่คุกคามการดำรงอยู่ของรัฐหรือประเทศชาติได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายอันเป็นสากลว่า ในสภาวะสงครามหรือมีภัยคุกคามอย่างอื่นที่ร้ายแรงเทียบเท่ากันแล้ว จำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษเพิ่มอำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อบริหารจัดการและบรรเทาสถานการณ์ให้คลี่คลาย สำหรับกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ดังกล่าวของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อมีการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐอาจเลือกบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการในสถานการณ์เรื่องนั้น โดยมาตรา ๔ บัญญัติความหมายของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า “สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง” กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดดังกล่าวมี ๒ ลักษณะ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีความร้ายแรง เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ (๑) ถึง (๖) และสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เป็นกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้ง กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๑) ถึง (๑๐) บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์กำหนดมาตรการพิเศษเป็นการเฉพาะคราวในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นในบ้านเมือง เพื่อแก้ไขให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข รวมทั้งเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมอันเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือคุ้มครองไว้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็น

ที่บุคคลมารวมตัวกันเป็นการชั่วคราวเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยน หรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และยังรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๒๐ (๑) บัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการชุมนุมร่วมประชุมและการตั้งสมาคมโดยสันติ” เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไม่ใช่เสรีภาพอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะย่อมกระทบต่อเสรีภาพอื่นของประชาชนทั่วไป รัฐจึงจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อันเป็นมาตรการเพื่อแก้ไข หรือป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว เพื่อให้ประเทศชาติบ้านเมืองกลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติ และให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุข ภายใต้เงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนด เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ตามที่มาตรา ๙ วรรคสอง กำหนดไว้ ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีต้องกระทำเท่าที่จำเป็น หรือคำนึงถึงความสมควรแก่เหตุเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ที่มีความร้ายแรง บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางในการประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือมีอำนาจให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารซึ่งมีใช้วิธีทางที่น้อยที่สุด ทั้งยังมีลักษณะที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขต หรือการบิดเบือนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยปราศจากเหตุผล เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน เพื่อรักษาความมั่นคง ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วที่ แม้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่บ้าง แต่ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง มีความซับซ้อนไม่สามารถคาดการณ์การเกิดขึ้น หรือระดับความรุนแรงของสถานการณ์ กฎหมายไม่อาจกำหนดมาตรการที่ชัดเจนได้ การให้อำนาจฝ่ายบริหารออกข้อกำหนดหรือให้อำนาจสั่งการ ไม่ใช่การให้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตและคลุมเครือ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้ใช้อำนาจออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้โดยลำพังหรือตามอำเภอใจ แต่ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขการให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วที่ และเฉพาะแต่กรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล อีกทั้งในวรรคสามของมาตรานี้บัญญัติให้กรณีเหตุการณ์ร้ายแรงยุติลง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แล้ว ประกอบกับกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้นายกรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้อย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริง

ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี และการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวยังต้องเป็นไปตามเงื่อนไข และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ ทั้งนี้ หากบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจกำหนดมาตรการ หรือออกคำสั่งตามพระราชกำหนดโดยไม่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้อง หรือโต้แย้งต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้ ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ