



การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ¹

The Constitutional Court's Interpretations on the Exercise of Executive's Authority and the Protection of People's Rights and Liberties under Public Emergency Situations

นิติกร จิรฐิติกาลกิจ²

Nitikon Jirathitikankit²

กองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Foreign Constitution Division, Office of the Constitutional Court

E-mail : nijj.ballz@gmail.com

Received 16.01.2026 ➤ Revised 27.05.2026 ➤ Accepted 08.06.2026

บทคัดย่อ

ภาย ได้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจที่ต้องการให้เป็นกลไกในการของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและฉุกเฉินสาธารณะ บทความนี้จึงเป็นการศึกษาเสรีภาพของประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นวิเคราะห์เชิงเอกสารที่มุ่งหมายจะศึกษาคำตัดสินองค์การตุลาการที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2568

² เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ถนนแจ้งวัฒนะ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

และเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

จากการสืบค้นและวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ปรากฏว่าในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงแนวการตีความอยู่ 2 ลักษณะ คือ แบบ “Duty-based Approach” หรือเป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินและแบบ “Rights-based Approach” หรือเป็นการตีความที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญยังสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจ

ของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ดังนั้น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “ที่พึ่งสุดท้าย” ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนในทุกสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเห็นว่า แม้จะมีข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ บนพื้นฐานมุมมองเชิงอัตวิสัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะก็อาจยึดแนวการตีความแบบที่ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้งอาจมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถพิจารณาวินิจฉัยไปในทิศทางที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

คำสำคัญ : การตีความของศาลรัฐธรรมนูญ, สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ, การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

Abstract

As judicial organization established under the spirit of the Constitution that intended to be mechanism for overseeing the exercise of state's authority

and protecting rights and liberties, the Constitutional Court thus performed the role in safeguarding people's rights and liberties from the exercise of executive's

authority under public emergency situations based on duties and powers provided in the Constitution. This article, based on documentary analysis, aimed at examining judgments of the Constitutional Court regarding the protection of rights and liberties under public emergency situations in order to analyze the interpretations of the Thai Constitutional Court regarding types of emergency situation, the exercise of the Executive's authority and rights and liberties of people under public emergency situations.

After searching for the related judgments of the Constitutional Court, whether it was a ruling or an order, it was found that the interpretations of the Constitutional Court regarding types of emergency situation, the exercise of the Executive's authority and rights and liberties of people under public emergency situations illustrated two approaches of interpretation namely 'duty-based approach' which the Constitutional Court emphasized the utilization of special power based on law of public emergency by the Executive and 'right-based approach' which human rights was received more important by the Constitutional Court than the former one. Additionally, the analyzed interpretations also illustrated legal

limitations regarding the rules, procedures, and conditions of Constitutional Court's procedures that caused an ineffectiveness of the protection of right and liberties of people from the exercise of State's power under emergency situations by the Constitutional Court.

In order to perform the role as 'the last resort' in protecting rights and liberties in any circumstances in accordance with the spirit of the Constitution, the Constitutional Court, based on subjective aspect of individual Justice consisted in a panel, should adopt 'right-based interpretation approach' even there were some legal limitations regarding the rules, procedures, and conditions of the Constitutional Court's procedures. Moreover, such legal limitations would be revised in order to provide feasible way for the Constitutional Court to protect people's rights and liberties once the Court had to consider the case of constitutional review of any law or act under emergency situation that drastically violated rights and liberties.

Keywords : Interpretations of the Constitutional Court, Public Emergency Situations, the Exercise of Executive's Authority, Protection of People's Rights and Liberties

1. บทนำ

การเกิดขึ้นของเหตุการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ผ่านมา รวมถึงเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว อุทกภัย หรือแม้กระทั่งเหตุการณ์รัฐประหารและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ได้กลายเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลของหลายประเทศตัดสินใจประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” และใช้บังคับมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจนกลายเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดหลักความเป็นนิติรัฐซึ่งให้การยอมรับว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการพึงพาการใช้อำนาจฉุกเฉิน (Emergency Powers) เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้บนหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย โดยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นกลไกในการแก้ไขเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดวิกฤตหรือความเสียหาย รวมทั้งเพื่อรักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดของรัฐ ไม่ว่าเหตุการณ์นั้นจะมีสาเหตุมาจากธรรมชาติหรือฝีมือของมนุษย์ก็ตาม (สมยศ จันทรสมบัติ, 2560, หน้า 170)

อนึ่ง ในทางวิชาการได้มีการอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะว่าเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “สภาวะยกเว้น” (State of Exception) อันเป็นสภาวะที่ระบอบกฎหมายที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติถูกระงับไว้เป็นการชั่วคราว รวมถึงอาจถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในระยะยาว (Rafael Valim, 2018, p.409) นอกจากนี้ ยังเป็นสภาวะที่เกี่ยวข้องกับ “ความจำเป็น” (Necessity) และการตัดสินใจเชิง

อัตวิสัยของ “องค์อธิปัตย์” (Sovereign) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าสถานการณ์ใดจำเป็นที่จะต้องกำหนดเป็นสภาวะยกเว้นหรือไม่ (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2553, หน้า 85) ด้วยเหตุนี้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงเป็นสถานการณ์ที่มาพร้อมกับเอกสิทธิ์ (Prerogatives) หรืออำนาจพิเศษที่มอบให้แก่ผู้ปกครองเมื่อประเทศต้องประสบกับสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการของรัฐหรือต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในวงกว้าง (Rafael Valim, 2018, p.21)

สำหรับกรณีของประเทศไทย ธงชัย วินิจจะกูล ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบกฎหมายของไทยมีการบัญญัติเกี่ยวกับสภาวะยกเว้นเอาไว้ในกฎหมายทุกระดับ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ และต่อมาได้ขยายครอบคลุมไปถึงภารกิจด้านอื่นที่มิได้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง เช่น การพัฒนา การเกษตร และการท่องเที่ยว นั่นจึงทำให้ความมั่นคงของรัฐกลายเป็นสิ่งไม่มีความชัดเจน ลื่นไหล และขึ้นอยู่กับการตีความของรัฐว่าสถานการณ์ใดบ้างที่ถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เป็นเหตุให้รัฐจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ธงชัย วินิจจะกูล, 2566) ทั้งนี้ มุมมองดังกล่าวสอดคล้องกับงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะซึ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ การที่นิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ในบทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ

ในการตีความสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือไม่ หรือการที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดมาตรการหรือกระทำการใด ๆ ได้เกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายในสถานการณ์ปกติกำหนดไว้ จนนำมาซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่เกินสมควร เพียงแค่อ้างความจำเป็นในการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ หรือการที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีการบัญญัติกลไกในการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันก็จำกัดอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตุลาการที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ไม่มีหลักประกันว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจะอยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด จนนำไปสู่การทำลายหลักนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตย (ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล, 2549 ; สราวุธ ทับทอง, 2557 ; พระชัย ขวรัตน์โชติวงศ์, 2558 ; วสันต์ ชมภูศรี, 2559 ; พิเชษฐ ถุกจิตร, 2555)

เมื่อการใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารนำมาซึ่งปัญหาหลายประการ กรณีจึงเป็นการตอกย้ำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินที่โดยปกติก็เลวร้ายสำหรับประชาชนอยู่แล้ว แต่เมื่อผนวกกับปัญหาดังกล่าวก็ยิ่งทำให้สถานการณ์นั้นมีความเลวร้ายมากยิ่งขึ้น (International Commission of Jurists, 2005, pp.7-8) เพราะนอกจากประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากตัวสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ก็ยังได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการที่กำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารด้วย

ประกอบกับในกรณีของประเทศไทย เมื่อประชาชนได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพแล้วก็ยังไม่สามารถที่จะพึ่งพากระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมได้ เนื่องจากติดข้อจำกัดทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงตระหนักว่า ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควรจะต้องมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ อันเป็นสถานการณ์สร้างความเปราะบางให้แก่สิทธิและเสรีภาพจนเสี่ยงต่อการถูกจำกัดหรือถูกละเมิดจากอำนาจรัฐหรือไม่

แม้นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญโดยให้มีหน้าที่และอำนาจหลายประการก็ตาม แต่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหน้าที่และอำนาจที่อาจจะเกี่ยวข้องอยู่เพียงไม่กี่ประการเท่านั้น ประกอบกับเมื่อสืบค้นข้อมูลคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องดังกล่าวก็พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินและประกาศของคณะรัฐประหาร ซึ่งถูกโต้แย้งว่ากระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ อยู่หลายกรณี และเมื่อพิจารณาแนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็พบว่าสะท้อนให้เห็นถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในมิติต่าง ๆ ที่น่าสนใจอยู่หลายประการ

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษา คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary Analysis) เพื่อให้เห็นถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ซึ่งการตีความดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้ บทความนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกับการใช้อำนาจของรัฐ หลักการอันเป็นรากฐานให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ความเบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไทย การตีความของศาลรัฐธรรมนูญและข้อสังเกตบางประการ และบทสรุป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2. สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกับการใช้อำนาจของรัฐ

ในการสำรวจตรวจสอบการตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในเบื้องต้นจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจโดยสังเขปเกี่ยวกับ

สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (Public Emergency) แม้จะเป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่ยุคสาธารณรัฐโรมัน (the Roman Republic) และสืบทอดมาจนถึงยุคปัจจุบันดังสะท้อนให้เห็นจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ที่บัญญัติมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ รวมถึงจากกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐภาคีให้สามารถเลียงหรือระงับจากการปฏิบัติตามพันธกรณี เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยคุกคามต่อความเป็นอยู่ของชาติ (a public emergency which threatens the life of the nation) แต่กระนั้นนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกลับยังไม่มีความชัดเจนว่าคืออะไร ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นเหตุผลในการใช้อำนาจพิเศษภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (สมยศ จันทรมสมบัติ, 2559, หน้า 37-42) นอกจากนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะยังเป็นคำที่ถูกนำมาใช้แทนที่การประกาศกฎอัยการศึก (Martial Law) เนื่องจากคุณลักษณะทางวาทศิลป์ (Rhetoric) ที่มีความยืดหยุ่นและมีความหมายที่กว้างกว่า รวมทั้งยังเป็นคำที่สลายความแตกต่างของสงครามแบบดั้งเดิม (Traditional War) สงครามชนชั้น (Class War) การจลาจล (Insurgency) และสถานการณ์อื่น ๆ เช่น ภัยจากการก่อการร้าย

และเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น (Mark Neocleous, 2007, pp.506–507)

ในงานศึกษาของคณะกรรมการเวนิส (the Venice Commission) ได้ชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเป็นสถานการณ์ที่นำไปสู่การเลี้ยวหรือระงับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทำให้เกิดแนวโน้มของการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (Ergun Özbudun and Mehmet Turhan, 1995, pp.3-4) ขณะทำงานของ Nicos Alivizatos และคณะ (2020) อธิบายว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเป็นสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อประเทศชาติที่มีลักษณะ “ชั่วคราว” (Temporary) และการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ปกติไม่สามารถนำมาใช้จัดการได้ นั่นจึงเป็นเงื่อนไขให้จำเป็นที่จะต้องมีการมอบ “อำนาจพิเศษ” (Exceptional Power) ให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงเป็นสถานการณ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่าง “ความเป็นปกติ” (Normalcy) กับ “การยกเว้น” (Exception)

อนึ่ง ในทางวิชาการและในระบบกฎหมายระหว่างประเทศมีการให้คำจำกัดความของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (Public Emergency) เอาไว้อย่างน่าสนใจ อาทิ งานของ Alan Greene (2020, p.9) อธิบายไว้ว่าหมายถึงสถานการณ์ที่รัฐกำหนดให้เป็นสถานการณ์วิกฤตที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงจนทำให้รัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการหรือดำเนินการบางอย่างโดยเร่งด่วนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวเป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติทางธรรมชาติระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ได้มีการระบุถึงสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเอาไว้ในข้อ 4 วรรคหนึ่งว่า “ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ และการดำรงอยู่ของสถานการณ์นั้นได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีตามกติกานี้อาจบังคับใช้มาตรการที่เป็นการเลี้ยวหรือระงับการปฏิบัติตามกติกานี้ได้เท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์...”³ แต่กระนั้นข้อบทยดังกล่าวก็ไม่ได้มีคำอธิบายเพิ่มเติมว่าหมายถึงสถานการณ์เช่นใด อย่างไรก็ตาม ขอบเขตนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะตามข้อบทยดังกล่าวได้รับการขยายความไว้ใน “หลักการสิราคูชาว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับ

³ The International Covenant on Civil and Political Rights, Article 4.1 ‘In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the State Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not consistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, color, sex, language, religion or social origin.’

ข้อจำกัดและการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the ICCPR) หรือ “หลักการสิราคูซา”⁴ วรรคที่ 39 ว่าหมายถึงสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประชากรโดยรวม ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนที่ดินแดน และยังเป็นสถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความเป็นอิสระทางการเมืองและบูรณภาพแห่งดินแดน รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติของวรรคที่ 40 และวรรคที่ 41 ยังระบุด้วยว่า ความขัดแย้งหรือความไม่สงบภายในประเทศ (Internal Conflict and Unrest) หรือวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economic Difficulties) ซึ่งมีได้มีผลกระทบต่อความรุนแรงจนถึงขั้นที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาติ ไม่ถือว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของชาติตามนัยดังกล่าว

(American Association for the International Commission of Jurists, 1985, p.10) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นทั่วไปหมายเลข 29 (General Comment no. 29) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Committee : UN CCPR) ที่ระบุไว้ว่า มิได้หมายความว่าสถานการณ์เลวร้ายในทุกกรณีจะถือเป็น “สถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ” (The public emergency which threaten to the life of the nation) เสมอไป (UN CCPR, 2001)

ดังนั้น จะเห็นว่านิยามของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะบางประการของสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐซึ่งมักจะเป็นการใช้ “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมาย บนความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐสามารถจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล ดังเช่นที่

⁴ “หลักการสิราคูซาว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดและการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” เกิดขึ้นมาจากการที่สมาคมอเมริกันในคณะกรรมการนักกฎหมายสากล (the American Association for the International Commission of Jurist : AAICJ) ได้ร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นว่าหนึ่งในเครื่องมือที่รัฐมักนำมาใช้ในการกดขี่และละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั่นคือ การบังคับใช้กฎอัยการศึกและการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ สมาคมจึงได้จัดการประชุมโดยเชิญนักวิชาการทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ จำนวน 31 คนเข้าร่วมประชุมที่เมืองสิราคูซา ประเทศอิตาลี ในช่วงฤดูใบไม้ผลิ ค.ศ. 1984 โดยในการประชุมดังกล่าว ผู้เข้าร่วมประชุมได้ร่วมกันพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขในการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) จนได้เป็นเอกสารหลักการสิราคูซา ที่กำหนดหลักการทั่วไปในการตีความและการบังคับใช้เงื่อนไขในการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว โปรดดู American Association for the International Commission of Jurists, 1985, p.3.

Alan Greene (2020, pp.11–12) ชี้ให้เห็นว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐมักจะเชื่อมโยงกับเหตุผลที่เรียกว่า “ความจำเป็น” (Necessity) ซึ่งอาจหมายถึงการที่รัฐจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากทางเลือกในการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นมีอยู่อย่างจำกัด (a Constraint in Choice) หรืออาจไม่มีทางเลือก หรืออาจเป็นการที่รัฐจำเป็นต้องเลือกแนวทางที่สร้างผลกระทบที่เลวร้ายน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (the Lesser of Two Evils) ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติหรือไม่ในแง่หนึ่งจึงอาจถือได้ว่าเป็น “การตัดสินใจทางการเมือง” (Political Judgment) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนได้

สำหรับการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะย่อมแตกต่างไปจากการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ปกติ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะคุณลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้กฎหมายหรือมาตรการที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติไม่สามารถที่จะนำมาใช้ควบคุมหรือจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงมีคุณลักษณะเฉพาะบางประการ เช่น เป็นการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ได้เฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเท่านั้น และเป็นการใช้อำนาจที่ยกเว้นการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น รวมถึงเป็นการใช้

อำนาจที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว (วสันต์ ชมภูศรี, 2559, หน้า 76–78) ขณะที่งานของ Clinton Rossiter (1948, pp.19–20) อธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า ในการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอาจจำเป็นที่จะต้องอาศัย “เผด็จการตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Dictatorship) เช่นเดียวกับในสมัยสาธารณรัฐโรมันที่สภาซีเนต (Senate) มีมติ (Consultum Senatus) ให้อำนาจแก่กงสุล (Consul) ในการแต่งตั้งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็น “ผู้เผด็จการ” (Dictator) เพื่อแก้ไขปัญหาในสภาวะวิกฤตที่มีต่อสาธารณรัฐ แต่กระนั้นการใช้อำนาจเผด็จการตามรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่อาจแตกต่างไปจากในอดีตเนื่องจากจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเกิดสถานการณ์ร้ายแรง และเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวเท่านั้น รวมถึงเมื่อสถานการณ์เช่นว่านั้นสิ้นสุดลง การใช้อำนาจเผด็จการตามรัฐธรรมนูญก็ย่อมสิ้นสุดลงไปด้วยเช่นกัน

3. หลักการอันเป็นรากฐานให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

คาร์ล ชมิทท์ (Carl Schmitt) อธิบายไว้ว่า สถานการณ์ฉุกเฉิน (State of Emergency) หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า สภาวะยกเว้น (State of Exception) ถือเป็นสถานการณ์ที่รัฐจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจพิเศษที่อยู่ในระดับที่เหนือหรือมากกว่าอำนาจที่ใช้ในยามปกติเพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจะต้องมีเหนือกว่ากฎหมาย

ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ประกอบกับในทัศนะของซมิทท์นั้น “องค์อธิปัตย์” (Sovereign) เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในสถานการณ์ฉุกเฉินหมายความว่า ในสถานการณ์ทางการเมืองที่เลวร้าย องค์อธิปัตย์จำเป็นที่จะต้องมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งรัฐและระบบการเมือง ขณะเดียวกันกฎหมายทั้งหลายก็จะต้องสามารถปรับใช้ได้ในทุกสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย (all law is ‘Situational Law’) (สราวุธ ทับทอง, 2557, หน้า 58)

ขณะที่การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ซมิทท์เห็นว่า รัฐเสรีประชาธิปไตยล้มเหลวในการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวด้วยเหตุเพราะโครงสร้างที่มีลักษณะกระจายอำนาจไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับระบอบเสรีประชาธิปไตยยึดถือบรรทัดฐานแบบเสรีนิยมอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะภายใต้สถานการณ์ใด ๆ ก็ตาม ดังนั้น ซมิทท์จึงไม่ยอมรับว่าบรรทัดฐานแบบเสรีนิยมจะสามารถขับเคลื่อนได้ หากปราศจากผู้รับผิดชอบ และขณะที่ระบอบเสรีประชาธิปไตยมีแนวคิดว่าองค์อธิปัตย์ดำรงอยู่ตลอดเวลาในสถานการณ์ปกติ แต่สำหรับซมิทท์แล้ว องค์อธิปัตย์จะปรากฏตัวขึ้นก็แต่เฉพาะในยามที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ องค์อธิปัตย์จึงไม่มีความสัมพันธ์กับระบบกฎหมายปกติ รวมถึงไม่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 127)

ด้วยเหตุที่อำนาจทางการเมืองถูกควมรวบไว้ที่รัฐหรือองค์อธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้เดียวที่จะสามารถจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

ได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น ซมิทท์จึงเสนอว่า องค์อธิปัตย์เช่นว่านั้นคือ “ประธานาธิบดี” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ การที่องค์อธิปัตย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแสดงให้เห็นถึงความสามารถกระทำการได้ทุกอย่างโดยปราศจากข้อจำกัด ซึ่งรวมไปถึงการยับยั้งหรือทำลายระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ณ ขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย และเมื่อเป็นเช่นนั้น ระบบกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป ทำให้ทุกอย่างขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจขององค์อธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียว (ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 107)

อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าวของซมิทท์ได้ถูกโต้แย้งโดยฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) ซึ่งเห็นว่าไม่มีรัฐบาลใดที่จะมีอำนาจตามกฎหมายที่อยู่นอกกฎหมาย และวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะก็มีใช่เป็นการพึ่งพาการตัดสินใจขององค์อธิปัตย์ ซึ่งมีคุณลักษณะเป็นเผด็จการ หากแต่เป็นการสถาปนา “ศาลรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Court) เพื่อให้การกระทำของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองหรือการบังคับใช้กฎหมายใด ๆ ที่เชื่อมโยงกับการดำรงอยู่ของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยกลไกทางกฎหมาย และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ก็จะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าสู่อาณาบริเวณทางการเมืองมากเกินไป เนื่องจากจะนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่าง

ศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรต่าง ๆ (ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 38)

“ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นหนึ่งในองค์กรตุลาการที่ถูกจัดวางอยู่ในระบบศาลคู่ โดยแยกออกจากศาลยุติธรรม และเนื่องด้วยมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรของรัฐในฝ่ายอื่น ๆ กล่าวคือ นอกจากจะมีบทบาทในการตรวจสอบความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารแล้ว ก็ยังมีหน้าที่ในฐานะผู้ที่ถูกผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่จะต้องใช้และตีความกฎหมายไปในทางที่ไม่ละเมิดแต่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยปัจจุบันหลายประเทศมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น โดยให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเป็นทั้งองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากถูกจัดตั้งและถูกกำหนดหน้าที่และอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 39–43)

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1920 ณ ประเทศออสเตรเลีย โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และแม้ว่าการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจะอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากระบบกฎหมาย ปัญหาจากระบบศาล และปัญหาในทางทฤษฎี (กนิษฐา เชี่ยววิทย์, 2533,

หน้า 124–128) แต่กระนั้นก็ส่งผลให้ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (the Supremacy of the Constitution) มีสภาพบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การปรับใช้ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (Constitutional-reform exercises) โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสำคัญในการได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยและมีส่วนในการเสริมสร้างสังคมประชาธิปไตยแบบพหุนิยม ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมักได้รับการยอมรับว่าเป็น “ผู้พิทักษ์ที่จำเป็น” (a Necessary Guardian) สำหรับระบอบประชาธิปไตย หลักรัฐธรรมนูญนิยม และสิทธิมนุษยชน (Andrew Harding, 2017) ขณะเดียวกันข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยแท้แล้ว ยังพบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองที่แปรสภาพให้เป็นข้อพิจารณาทางกฎหมาย มาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้ได้ข้อยุติด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในอีกแง่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ส่งเสริมให้เกิดความสงบสุข (Pacification) (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 26–27)

นอกจากจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีบทบาทในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยบทบาท

ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของ 2 หลักการ ได้แก่ หลักความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หลักความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักที่กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐจะต้องเคารพและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพ และจะใช้อำนาจไปในทางที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพมิได้ ซึ่งหากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นแล้ว ก็ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จะต้องตรวจสอบการกระทำดังกล่าว โดยในประเทศที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญก็มักจะกำหนดให้หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ

ขณะที่หลักการอีกประการหนึ่ง คือ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นหลักการที่ถือว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะสูงสุดในระบบกฎหมาย ซึ่งองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับเมื่อสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การละเมิดสิทธิและเสรีภาพจึงย่อมเท่ากับการล่วงละเมิดรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ดังนั้น การกำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำใด ๆ ของรัฐว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นหลักประกันให้แก่หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยในหลายประเทศได้กำหนดให้หน้าที่ดังกล่าวเป็นของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” นั่นจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาท

ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 28-29) ด้วยเหตุนี้ แม้จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่การใช้อำนาจดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นัยหนึ่งก็คือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

4. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไทย

ระบบกฎหมายของประเทศไทยได้ให้การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้มืองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่หลากหลายมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับที่งานของ Björn Dressel (2012, p.82) อธิบายว่าหากพิจารณารัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับก่อน พ.ศ. 2540 จะเห็นว่า มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จะบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ลักษณะของการใช้อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกลับถูกแบ่งไปให้แก่รัฐสภาด้วย อย่างไรก็ตาม ด้วยปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่เกิดจากสถานะและบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าองค์กร

ตุลาการ ประกอบกับเจตนารมณ์ที่ต้องการปฏิรูปการเมืองและต้องการให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ผ่านการถกเถียงกันอย่างเข้มข้นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการที่อ้างอิงตัวแบบมาจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (วรวิทย์ กังศศิเทียม, 2566, หน้า 467–472)

นอกจากเจตนารมณ์ที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง เพิ่มกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดผลได้จริง และแก้ไขปัญหามาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว (วรศักดิ์ อรรถมน, 2544, หน้า 33–36) ศาลรัฐธรรมนูญยังจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดที่เห็นว่าอำนาจรัฐในอดีตที่ผ่านมามีอยู่อย่างกว้างขวางจนอยู่เหนือประชาชน ขณะเดียวกันการใช้อำนาจรัฐก็ขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ทำให้จำเป็นต้องกำหนดกลไกเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญซึ่งปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องประสานไปกับศาลอื่นและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540, หน้า 28–29) และแม้บริบทการเมืองของประเทศไทยนับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตาม

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหารซึ่งส่งผลให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับ พ.ศ. 2560 ต่างให้การยอมรับตรงกัน นั่นคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาที่สำคัญต่อประเทศชาติเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็มีผลกระทบต่อการใช้อำนาจทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างมีนัยสำคัญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 240–241) ดังนั้น แม้จะมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่จนเกิดการเรียกร้องให้ยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดให้องค์กรอื่น เช่น รัฐสภา ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง มาใช้อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันและความน่าเชื่อถือในคำตัดสินขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งอาจทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะไม่ต่างไปจากกฎเกณฑ์ทั่วไปมิใช่กฎหมายสูงสุด ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับ พ.ศ. 2560 ยังคงบัญญัติให้มี “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 240–241)

อนึ่ง ในทางวิชาการมีการจำแนกอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกได้เป็นกลุ่มหลัก ๆ

ได้แก่ การตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Legislation) การกระทำทางปกครอง (Administrative Action) หรือสนธิสัญญา ระหว่างประเทศว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคล อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าผู้ร่าง รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างกว้างขวางโดย ครอบคลุมไปถึงการเสนอร่างกฎหมายการวินิจฉัย การกระทำของพรรคการเมือง การรับรอง สถานการณ์ฉุกเฉิน การวินิจฉัยถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการวินิจฉัย การเลือกตั้ง (Tom Ginsburg and Zachary Elkins, 2009, p.1461) ขณะที่ในกรณีของ ศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น นอกจากการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและ ร่างกฎหมาย และการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ หน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นหน้าที่และอำนาจนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว หน้าที่และอำนาจอื่นที่ถูก กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็มีพัฒนาการมาอย่าง ต่อเนื่อง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การวินิจฉัย คำร้องของประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและ เสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือ แย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถใช้สิทธิ ด้วยวิธีการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจ ที่ถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกและเป็นมิติใหม่ ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550, หน้า 205) ซึ่งต่อมา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ขยายสิทธิในการยื่น คำร้องของประชาชนดังกล่าวให้ครอบคลุมไปถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพด้วย โดยประชาชน สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 366)

ทั้งนี้ หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาล ที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยชัดแจ้ง ตามหลักการ “Principle of Enumeration” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมิใช่ ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และจะขยายเขตอำนาจออกไปเป็นการทั่วไป มิได้ ดังนั้น จึงอาจสรุปภาพรวมของหน้าที่และ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 กลุ่ม ได้แก่

- (1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย
- (2) การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และ อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ
- (3) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน เช่น การวินิจฉัยกรณีที่ประชาชน หรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับ ประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

และการวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(4) การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครอง และความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น การวินิจฉัยการร้องขอให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

(5) การวินิจฉัยหนังสือสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่

(6) การวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี การวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ และการวินิจฉัยกรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น และ

(7) การพิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การยุบพรรคการเมือง การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมร่วมกับองค์กรอิสระ และการแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นต้น (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548 ; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557 ; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2567)

อาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทย จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะความพยายามในการแก้ไขปัญหาจากสถานะและบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และความต้องการที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่กระนั้นเจตนารมณ์ที่สำคัญในการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นคือการเป็นกลไกในการเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏให้เห็นจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามพัฒนากระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

5. การตีความของศาลรัฐธรรมนูญและข้อสังเกตบางประการ

หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ในแง่หนึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทในการเป็นกลไกสำหรับคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ซึ่งก็อาจมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของสังคมภายใต้สถานการณ์ปกติ แต่หากพิจารณาภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอันเป็นสถานการณ์ที่เป็นเงื่อนไขให้ฝ่ายบริหารสามารถมีอำนาจเพิ่มขึ้น

ตามกฎหมายเพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ก็อาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ อันเป็นสถานการณ์ที่ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนสุ่มเสี่ยงที่จะถูกจำกัดหรือถูกละเมิดจากอำนาจรัฐได้แค่ไหนเพียงใด

งานของนายนันทน์ จันทราชโลธร ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญชี้ให้เห็นว่าหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ ได้แก่ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 212 การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และการวินิจฉัยกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 51 (นายนันทน์ จันทราชโลธร, 2565, หน้า 192–240) อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นด้วยกับหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนตามที่

งานการศึกษาดังกล่าวนำเสนอ แต่กระนั้นก็เห็นว่าในกรณีที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน อาจมีอยู่เพียงไม่กี่ประการ อันได้แก่ (1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด (2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (3) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ และ (4) การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจทั้ง 4 ประการดังกล่าว จะเห็นว่า มีเพียงการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดเท่านั้นที่แตกต่างไปจากหน้าที่และอำนาจที่เหลือ เนื่องจากเป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขณะที่หน้าที่และอำนาจอื่นที่เหลือเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว หากแต่เป็นการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านช่องทางที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ดี เหตุที่ผู้เขียนเลือกนำการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดมาศึกษาวิเคราะห์ก็ด้วยเหตุเพราะเห็นว่าพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจตราขึ้นได้

โดยอาศัยเงื่อนไขความจำเป็นของสถานการณ์ ดังนั้นจึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะตราพระราชกำหนดหรือไม่โดยอ้างความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ หากไม่มีกลไกที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและปล่อยให้มีการตราและใช้บังคับพระราชกำหนดนั้นกับประชาชน ก็อาจเกิดกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายที่ตนเองตราขึ้นไปในทางที่ละเมิดหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพจนเกินสมควร ทั้งที่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นอาจมิได้เป็นกรณีฉุกเฉินหรือเป็นภัยที่กระทบต่อประเทศชาติตามที่ฝ่ายบริหารยกมากล่าวอ้างได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดอาจสะท้อนบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั่นเอง

ในการสืบค้นคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจำแนกตามหน้าที่และอำนาจทั้ง 4 ประการดังกล่าว นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ผู้เขียนเลือกหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) จากคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับ

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอันเนื่องมาจากสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ เช่น กรณีที่ฝ่ายบริหารอ้างสถานการณ์บางอย่างที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ ซึ่งปรากฏให้เห็นในคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมากำหนดมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาทิ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และคำสั่งหรือประกาศของคณะรัฐประหาร เป็นต้น ซึ่งปรากฏให้เห็นในคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีและการวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จากการสืบค้นคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนพบว่า มีคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะในรูปแบบคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ที่สามารถนำมาใช้เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) เพื่อให้เห็นถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 : คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยจำแนกตามหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ	คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ	
	คำวินิจฉัย	คำสั่ง
การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 219 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 185 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 173)	คำวินิจฉัยที่ 1/2541 คำวินิจฉัยที่ 14/2546 คำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 คำวินิจฉัยที่ 11/2552 คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 คำวินิจฉัยที่ 13/2562 คำวินิจฉัยที่ 7/2566 (7 คำวินิจฉัย)	ไม่พบว่ามีคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 264 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 211 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212)	คำวินิจฉัยที่ 5/2551 คำวินิจฉัยที่ 12/2552 คำวินิจฉัยที่ 9/2553 คำวินิจฉัยที่ 10-11/2553 คำวินิจฉัยที่ 24/2555 คำวินิจฉัยที่ 2/2562 คำวินิจฉัยที่ 30/2563 คำวินิจฉัยที่ 6/2565 (8 คำวินิจฉัย)	คำสั่งที่ 13-14/2552 คำสั่งที่ 15/2552 คำสั่งที่ 32/2552 คำสั่งที่ 3/2554 คำสั่งที่ 30-31/2554 คำสั่งที่ 63/2565 (6 คำสั่ง)
การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตาม que ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 198 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 245 (1) และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 231 (1))	ไม่พบว่ามีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง	ไม่พบว่ามีคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ	คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ	
	คำวินิจฉัย	คำสั่ง
การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213)	ไม่พบว่ามีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง	คำสั่งที่ 41/2552 คำสั่งที่ 13/2553 คำสั่งที่ 24/2553 คำสั่งที่ 25/2553 คำสั่งที่ 4/2561 คำสั่งที่ 26/2561 คำสั่งที่ 57/2564 คำสั่งที่ 5/2565 คำสั่งที่ 20/2566 (9 คำสั่ง)
รวม	15 คำวินิจฉัย	15 คำสั่ง

อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษาวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้เขียนพบว่าสะท้อนให้เห็นถึงแนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจอยู่ 3 กรณี อันได้แก่ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ทั้งนี้ ผู้เขียนมีสมมติฐานว่าแนวการตีความทั้ง 3 กรณีดังกล่าวมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นมีลักษณะที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของประเทศและการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยรวม สถานการณ์ดังกล่าวก็ย่อมเป็นเหตุผลการอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจทั้งในการตราพระราชกำหนดและใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินในการกำหนดมาตรการเพื่อจัดการหรือ

แก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ แม้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ตาม ในทางกลับกันหากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมิได้มีลักษณะที่ร้ายแรงจนถึงขั้นที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่อาจเกิดผลและความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นก็ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้และย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับการวิเคราะห์การตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว พร้อมทั้งข้อสังเกตบางประการของผู้เขียนที่มีต่อการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

สำหรับการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะปรากฏให้เห็นในกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ซึ่งโดยหลักแล้ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดเอาไว้ 2 กรณี คือ (1) พระราชกำหนดทั่วไป ซึ่งจะตราขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และ (2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะตราขึ้นก็ต่อเมื่อ คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้อง มีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่จะต้อง ได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน (อภิวัฒน์ สุดสาว, 2552, หน้า 2-6)

นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการตราพระราชกำหนดหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาว่า สถานการณ์ที่คณะรัฐมนตรีนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดอยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏในตารางที่ 1 จะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีการวางหลักไว้ว่าการที่จะพิจารณาว่า สถานการณ์ใดเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือเป็นสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย

สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นภัยพิบัติสาธารณะอันเป็นเงื่อนไขที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจตราพระราชกำหนดหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป และการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์ดังกล่าวและจะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด

ในส่วนของการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ฝ่ายบริหารจะสามารถใช้ดุลพินิจว่าเป็นเงื่อนไขที่นำไปใช้ตราพระราชกำหนดนั้น จากการศึกษาพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีการตีความลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอยู่หลายกรณี กล่าวคือ ในคำวินิจฉัยที่ 1/2541 คำวินิจฉัยที่ 14/2546 คำวินิจฉัยที่ 11/2552 คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก วิกฤตการณ์ทางการเงินเมื่อ พ.ศ. 2540 และภัยพิบัติจากมหาอุทกภัยเมื่อ พ.ศ. 2554 ถือเป็น “สถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” เนื่องจากเห็นว่า วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นทั่วโลก รวมถึงสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นภายในประเทศล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสภาพคล่องทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยอย่างร้ายแรงและต่อเนื่อง ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติและประชาชนโดยทั่วไป จนทำให้รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว โดยในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาการตีความดังกล่าว

กับคำอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ปรากฏในพันธกรณีระหว่างประเทศ จะพบว่า แนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่สอดคล้องกับคำอธิบายเกี่ยวกับขอบเขตของ “สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ” (The public emergency which threaten to the life of the nation) ตามที่ปรากฏในหลักการสิราคุซา (the Siracusa Principles) วรรคที่ 41 ซึ่งอธิบายไว้ว่าวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economic difficulties) ที่มิได้มีผลกระทบที่รุนแรงจนถึงขั้นส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาติ ไม่ถือว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ ตามนัยของข้อบทที่ 4 วรรคหนึ่งของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

อย่างไรก็ดี นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ในคำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 ยังมีการตีความว่า “**สถานการณ์การก่อการร้าย**” ถือเป็นภัยร้ายแรงที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะด้วย เนื่องจากเห็นว่า ภัยก่อการร้ายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกอย่างต่อเนื่อง โดยอยู่ในรูปแบบขององค์กรก่อการร้ายที่มีความซับซ้อนเชื่อมโยงกันหลายกลุ่มและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยมุ่งให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ ดังนั้นจึงเป็นภัยที่มีความร้ายแรงที่มีผลต่อทุกประเทศโดยไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดและสถานที่ใด ขณะเดียวกันก็มีแนวโน้ม

ความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทยตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้แนวการตีความดังกล่าวสอดคล้องกับคำอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศไทย อาทิ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 4 ซึ่งกำหนดนิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” โดยครอบคลุมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

อนึ่ง ผู้เขียนมีประเด็นที่อยากจะชี้ชวนให้พิจารณาการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดที่น่าสนใจอยู่บางกรณีเช่น ในคำวินิจฉัยที่ 12/2562 ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562 โดยเห็นว่า การที่ประชาชนถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพและการขาดโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือหรือถูกละเลยถือเป็น “**สถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ**” ดังนั้นการตราพระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัย

สาธารณะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าประชาชนถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว การไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการและการขาดโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือ จะสามารถถือเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้หรือไม่ เนื่องจากหากพิจารณามุมมองของศาสตราจารย์ อมร จันทสมบุรณ์ และคณะ ที่ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีจะใช้เป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดในกรณี “ความปลอดภัยของประเทศ” จะพบว่าหมายถึงกรณีที่ประเทศตกอยู่ในสภาวะสงครามหรือเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นภายในประเทศ และกรณี “ความปลอดภัยสาธารณะ” ว่าหมายถึงกรณีที่มีภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อย เช่น การก่อกบฏหรือการจลาจล (อมร จันทสมบุรณ์ และคณะ, 2546, หน้า 176) ประกอบกับหลักการสิราคุซา วรคที่ 29 ซึ่งอธิบายเกี่ยวกับคำว่า “ความมั่นคงของชาติ” (National Security) ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของชาติ หรือบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือความเป็นอิสระทางการเมือง และวรคที่ 33 ซึ่งอธิบายคำว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” (Public Safety) ว่าหมายถึง การป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นกับความปลอดภัยของบุคคลหรือกับชีวิต ร่างกาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน (American Association for the International Commission of Jurists, 1985, pp.8-9) จะพบว่า คำอธิบายดังกล่าวมิได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะที่ครอบคลุมไปถึงความรุนแรง

ในครอบครัวและการไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของสังคมดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความเอาไว้ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความเกี่ยวกับสถานการณ์ที่ไม่ถือเป็นภาวะวิกฤตหรือมีภัยอันตรายที่กระทบต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะอยู่ด้วยกัน ดังปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัยที่ 7/2566 ซึ่งเป็นกรณีการวินิจฉัยเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 พ.ศ. 2566 โดยเห็นว่า การที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมาย โดยอ้างถึงเหตุความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์เพื่อใช้ปฏิบัติงานตามกฎหมายไม่อาจถือได้ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภาวะวิกฤติหรือมีภัยอันตรายที่กระทบต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ดังเช่นที่ฝ่ายบริหารยกขึ้นมากล่าวอ้างแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญบางฉบับยังมีการระบุความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยซึ่งเห็นว่าวิกฤตการณ์ทางการเงินเมื่อ พ.ศ. 2540 ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 14/2546 หรือภัยจากการก่อการร้ายดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้เป็นเหตุในการตราพระราชกำหนดก็ไม่ถือว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภาวะวิกฤติหรือมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น การตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์

ฉุกเฉินสาธารณะ ในแง่หนึ่งจึงขึ้นอยู่กับมุมมองของเชิงอัตวิสัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะพิจารณาในเรื่องนั้นด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ปรากฏให้เห็นในคำตัดสินกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดค่อนข้างมีความหลากหลาย ซึ่งสอดคล้องกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวเอาไว้ในหลายคำวินิจฉัย อาทิ คำวินิจฉัยที่ 11/2552 และคำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 ว่าการที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือเป็นสถานการณ์อันเป็นเงื่อนไขที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจตราพระราชกำหนดหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะย่อมสัมพันธ์กับการตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายในลำดับต่อไป

5.2 การตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า นอกจากการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดจะสะท้อนให้เห็นถึงการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอันเนื่องมาจากศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าสถานการณ์ที่ฝ่ายบริหารอ้างขึ้นเพื่อเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด

สอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่แล้ว กรณีดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงการตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วย

ในคำวินิจฉัยที่ 14/2546 คำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 และคำวินิจฉัยที่ 11/2552 ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่าเป็นองค์การตุลาการที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดไว้ 2 ขั้นตอน คือ โดยรัฐสภาและโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ ทั้งนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจอันเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี แต่ก็มิได้เป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังนั้น การวินิจฉัย

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ในแง่หนึ่งคือการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายโดยอ้างความฉุกเฉินและความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั่นเอง

นอกจากนี้ในคำวินิจฉัยดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญยอมรับการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดว่าเป็นการที่ฝ่ายบริหารเข้าไปใช้อำนาจในพรมแดนที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่ฝ่ายบริหารจะต้องใช้อย่างจำกัดและจะต้องตีความโดยเคร่งครัด ขณะเดียวกัน การที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามต่าง ๆ ก็ถือเป็นเรื่องปกติในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับก็บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับสำหรับแก้ไขวิกฤตการณ์ที่กระทบต่อประเทศชาติและประชาชนภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ อย่างไรก็ดี ในบางคำวินิจฉัย เช่น คำวินิจฉัยที่ 14/2546 และคำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 ได้มีการระบุความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเอาไว้ที่น่าสนใจว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่รัฐสภาก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของพระราชกำหนดนั้นได้ และคงทำได้แต่เฉพาะการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด

เท่านั้น นั่นจึงอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดมากจนเกินไป และอาจส่งผลให้การดุลและคานอำนาจในการตรากฎหมายระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเสียไป และไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

นอกจากนี้ การตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะยังสะท้อนให้เห็นจากการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก้คดีด้วย โดยกรณีดังกล่าวถือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วหรือเรียกว่า การตรวจสอบแบบรูปธรรม (Concrete Norm Review) ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อมกับการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ตามบทบัญญัติมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญ 2489 (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, หน้า 115) โดยคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว เป็นการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินคือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 รวมถึงประกาศของคณะรัฐประหาร ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงการที่ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับความจำเป็นของการมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นว่าเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับกันในระบบกฎหมายสากล โดยเฉพาะเมื่อเกิดสถานการณ์อันไม่ปกติ มีเหตุฉุกเฉินหรือมีการคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย

สาธารณะ เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถที่จะบริหารสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสถานการณ์ที่อาจทำให้ประเทศหรือ ส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะ คับขันจนกระทบต่อเอกภาพและบูรณภาพแห่ง อาณาเขต รวมทั้งแก้ไขปัญหที่เกิดจากภัยพิบัติ สาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบและความเดือดร้อน เสียหายจากสถานการณ์ดังกล่าว นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า หากใช้กระบวนการ ตามกฎหมายดังเช่นที่ใช้บังคับในสถานการณ์ ปกติมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวแล้ว ก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันการณ์ จนนำมาซึ่งความเสียหายต่อประเทศได้

ขณะที่คำวินิจฉัยที่ 10-11/2553 และ คำวินิจฉัยที่ 6/2565 ได้แสดงให้เห็นถึงการ ที่ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่า การที่กฎหมาย ในสถานการณ์ฉุกเฉินได้มอบอำนาจให้แก่ ฝ่ายบริหารให้สามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ว่าถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะให้ยุติลง โดยเร็ว เช่น การห้ามบุคคลออกนอกเคสสถาน การห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือการห้ามเสนอข่าวที่มีข้อความอันเป็นเท็จ จนอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือ มีเจตนาบิดเบือนข้อมูล หรือสามารถมอบอำนาจ ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการ หรือดเว้นการปฏิบัติการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความในลักษณะดังกล่าว ก็เนื่องจากเห็นว่า ลักษณะของสถานการณ์ ฉุกเฉินสาธารณะนั้นมีความซับซ้อนและ

ไม่สามารถคาดหมายการเกิดขึ้นหรือระดับความ รุนแรง รวมทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับในสถานการณ์ ปกติก็ไม่สามารถกำหนดมาตรการที่ชัดเจนได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้ แก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่กระนั้น ในคำวินิจฉัยเดียวกันนั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ด้วยว่า มาตรการที่ฝ่ายบริหาร จะนำมาใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น แม้ จะมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน แต่ก็จะต้องเป็นมาตรการตาม กฎหมายที่สอดคล้องกับเงื่อนไขว่าด้วยการ ตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ จะต้องเป็นการ ใช้อำนาจตามความจำเป็นของสถานการณ์ เป็น มาตรการที่ไม่เกินสมควรแก่เหตุและมีได้กระทบ กระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และ ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงด้วย

เช่นเดียวกันกับในคำวินิจฉัยที่ 12/2552 คำวินิจฉัยที่ 2/2562 และคำวินิจฉัยที่ 30/2563 ซึ่งเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของประกาศคณะปฏิวัติ ประกาศคณะปฏิรูป การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้ บังคับแก่คดี นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่า ประกาศของคณะรัฐประหารดังกล่าวมีสถานะ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังเห็นว่า

ประกาศของคณะรัฐประหารดังกล่าว**ถูกตราขึ้นบนพื้นฐานของความจำเป็นตามสภาพการณ์บ้านเมือง ณ ขณะนั้น** ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่คณะรัฐประหารทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศและใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินจึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมสถานการณ์เพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวายในสังคมและจำเป็นต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการเพื่อความมั่นคงของรัฐและความสงบสุขของบ้านเมือง

ขณะที่ในคำวินิจฉัยที่ 6/2565 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินพ.ศ. 2548 ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง และให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ชัดเจนเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารโดยอาศัยเพียงแต่เหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อหลักพอสมควรแก่เหตุและหลักนิติธรรมนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกข้อกำหนดหรือให้อำนาจสั่งการ มิใช่เป็นการให้อำนาจที่ไม่มีขอบเขตและคลุมเครือเนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้อำนาจที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และเมื่อสถานการณ์เลวร้ายสิ้นสุดลงก็ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวโดยเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็น

รวมถึงสอดคล้องกับหลักพอสมควรแก่เหตุที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว

ในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรีมิได้กระทำโดยลำพังหรือตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย แต่กระนั้นก็เป็นการยากที่การตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารจะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองคคาวพพในฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นการไม่สมเหตุสมผลตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลเท่าใดนัก หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกรณีดังกล่าวกับกรณีของต่างประเทศจะพบว่าบางประเทศกำหนดให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด เช่น กรณีของสาธารณรัฐตุรกีที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1982 มาตรา 119 บัญญัติให้ในกรณีที่เกิดสงคราม การจลาจล การใช้ความรุนแรง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ หรือวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจร้ายแรง ประธานาธิบดีมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (State of Emergency) ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือทั่วประเทศโดยมีระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือนได้ แต่จะต้องเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (the Grand National

Assembly) พิจารณาให้ความเห็นชอบการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นภายในวันเดียวกัน หรือกรณีของราชอาณาจักรสเปนที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1978 มาตรา 116 บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (State of Emergency) โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร (the Congress of Deputies) ได้เป็นเวลา 15 วัน เป็นต้น

นอกจากการยอมรับความจำเป็นของการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ในคำวินิจฉัยที่ 9/2553 คำวินิจฉัยที่ 24/2555 และคำวินิจฉัยที่ 6/2565 ซึ่งเป็นกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญยังยอมรับด้วยว่า **การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน** แต่กระนั้นประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารยังคงได้รับการคุ้มครองโดยศาลยุติธรรม เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 มีการบัญญัติให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือสามารถนำคดี

เข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมหรือศาลที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้ ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวจึงมิได้เป็นจำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด

แม้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นจะยอมรับว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ก็ตาม แต่ในคำวินิจฉัยที่ 9/2553 และคำวินิจฉัยที่ 24/2553 ซึ่งเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองด้วยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญกลับให้การยอมรับและให้การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยเห็นว่า แม้การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินจะเป็นกรณีที่สมควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือการดำเนินกิจการในทางปกครองก็ตาม แต่การจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครอง

ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นไปตามความจำเป็นของบ้านเมืองซึ่งเป็นระยะเวลาชั่วคราวจนกว่าจะมีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ผู้เขียนมีข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวว่า หากพิจารณาตามหลักนิติรัฐอันเป็นหลักการที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการที่เหมาะสม และการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ใดก็ตามจะต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวเช่นกันแล้วนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง กลับได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาจนำไปสู่ประเด็นปัญหาว่าทำให้เกิดการขัดต่อหลักนิติรัฐหรือไม่ และแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิต่อศาลยุติธรรมได้ก็ตาม แต่การกำหนดให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วมีลักษณะเป็น “คดีปกครอง” ไปอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ก็อาจประสบปัญหาในเรื่องความชำนาญของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่จะต้องพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงความเหมาะสมในวิธีพิจารณา ไม่ว่าจะเป็น

เรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือในเรื่องของคำตัดสินของศาลด้วย (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2549) กล่าวคือ ในเรื่องของการฟ้องคดีนั้น ศาลยุติธรรมถือหลักที่ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองแล้วว่าถูกผู้อื่นได้แย่งสิทธิหรือกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิของตน ขณะที่ศาลปกครองถือหลักว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียพอสมควรกับเรื่องนั้นก็เพียงพอแล้ว ด้วยเหตุนี้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในศาลยุติธรรมจึงมีขอบเขตที่แคบกว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีในศาลปกครอง ขณะที่ในเรื่องของคำตัดสินนั้น เมื่อศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วว่ากฎดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะมีอำนาจแต่เพียงการไม่นำกฎนั้นมาใช้บังคับกับคดีเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจที่จะเพิกถอนกฎ ทำให้กฎนั้นก็ยังคงมีผลใช้บังคับกับบุคคลอื่นต่อไปแม้ว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ขณะที่หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะมีอำนาจเพิกถอนกฎนั้นโดยมีผลเป็นการทั่วไปไม่เพียงแต่เฉพาะในคดีเท่านั้น กรณีดังกล่าวจึงอาจส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยองค์กรตุลาการอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณาการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะข้างต้น จะเห็นว่าการตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการตีความที่ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ หรือ Duty-based Approach โดยเฉพาะการที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะว่าเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายสากล เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ ณ ขณะนั้นด้วย กล่าวคือ หากเป็นการใช้อำนาจภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือสถานการณ์ไม่ปกติ เช่น สถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติความปลอดภัยสาธารณะ และความเป็นอยู่ของประชาชน หรือสถานการณ์ภายหลังจากที่มีการรัฐประหาร และ คณะรัฐประหารสามารถยึดอำนาจการปกครองประเทศและใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กรณีก็ย่อมมีความจำเป็นที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ใช้อำนาจในฐานะฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมหรือแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว แต่หากว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นสิ้นสุดลงหรือมีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดีขึ้น การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวก็ต้องสิ้นสุดลงหรือต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ รวมถึงจะต้องเป็นไปตามหลักการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย

นอกจากนี้ ในแง่ของการใช้สิทธิของประชาชนกรณีที่ถูกละเมิดหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐที่อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้บทบัญญัติที่จำกัดอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลว่าเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็วและมีประสิทธิภาพนั้น ในทางกลับกันก็อาจส่งผลกระทบต่อการที่ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม และแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน เนื่องจากประชาชนยังสามารถใช้สิทธิผ่านศาลยุติธรรมได้ แต่การที่ประชาชนจะต้องใช้สิทธิผ่านช่องทางที่ไม่เหมาะสมกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกัน ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจต้องมีการพิจารณาทบทวนแนวคำตัดสินในกรณีดังกล่าวให้เป็นไปในทิศทางที่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น

5.3 การตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

นอกจากการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวแล้ว คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญยังสะท้อนให้เห็นถึงการตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วย ซึ่งปรากฏให้เห็นในคำตัดสินกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรายละเอียดในตารางที่ 1

แม้การตีความของศาลรัฐธรรมนูญตามที่ได้อธิบายมาแล้วในหัวข้อ 5.2 จะเห็นว่า การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่กระนั้นในคำวินิจฉัยที่ 12/2552 คำวินิจฉัยที่ 2/2562 และคำวินิจฉัยที่ 30/2563 ซึ่งเป็นกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศคณะรัฐประหาร กลับปรากฏให้เห็นถึงการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยเห็นว่า แม้ประกาศของคณะรัฐประหารจะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น เนื่องจากคณะรัฐประหารได้เข้าควบคุมการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินและทำหน้าที่ทั้งในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน จึงจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการเพื่อให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบ (ดังที่ปรากฏให้เห็นจากแนวการตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 5.2) แต่เมื่อสภาพการณ์ของบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะจากการที่บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะสงบสุขและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือจากการเปลี่ยนแปลง

ทางสังคมอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ประกาศของคณะรัฐประหารที่นำมาใช้บังคับก็ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าว และส่งผลให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยประกาศของคณะรัฐประหารไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึงขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญหลายประการด้วย เช่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักนิติธรรม และหลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นต้น

อนึ่ง แม้คำตัดสินดังกล่าวจะแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารก็ตาม แต่ในบางคำตัดสินกลับแสดงให้เห็นถึง “ข้อจำกัด” ที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้เช่นกัน ดังปรากฏให้เห็นจากกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213) หรือที่เรียกกันว่า “การฟ้องตรง”

เมื่อสืบค้นคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยกรณีที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้แจ้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินและประกาศของคณะรัฐประหาร (ตามที่ปรากฏในตารางที่ 1) ก็พบว่า ล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ

มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาทั้งสิ้น เช่น คำสั่งที่ 13/2553 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 หรือในคำสั่งที่ 25/2553 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ร้องมิได้ระบุในคำร้องว่าจะให้พิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 เป็นต้น

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีที่มีความน่าสนใจซึ่งปรากฏให้เห็นในคำสั่งที่ 24/2553 โดยเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคำร้องตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 ที่ได้แย้งว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเห็นว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งกระทบต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้ร้องจะยื่นคำร้องได้ แต่กระนั้นข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ผู้ร้องยังไม่ได้ใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่ผู้ร้องจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ นั่นจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ การที่ผู้ร้องยังไม่ได้ใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกลายเป็นเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการไม่รับคำร้องในกรณี

อื่นเช่นกัน เช่น คำสั่งที่ 41/2552 ซึ่งเป็นกรณีการโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

กรณีเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้จะต้องเป็นกรณีที่ "ไม่สามารถใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วนั้น" เป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า "การหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย" ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของ "การฟ้องตรง" หรือ "ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ" โดยเป็นเงื่อนไขที่กำหนดให้ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อจะต้องใช้สิทธิในกระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่เพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐจนสิ้นสุดกระบวนการนั้นเสียก่อน และหากเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของตนยังคงถูกระทบอยู่หรือยังไม่ได้รับการเยียวยาที่เพียงพอ หรือไม่มีหนทางอื่นที่จะสามารถจัดการถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของรัฐนั้นได้แล้ว ผู้นั้นก็สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวมักถูกกำหนดไว้ในระบบกฎหมายของรัฐที่มีการจัดตั้งระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐโปแลนด์ และราชอาณาจักรสเปน เป็นต้น (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 48-49)

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 จะกำหนดเงื่อนไขของการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว โดย

มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มีคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากจนเกินไป แต่ในอีกแง่หนึ่งเงื่อนไขดังกล่าวกลับกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้วประชาชนผู้นั้นถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร หากแต่เพียงมิได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสียก่อนจนเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาอย่างใดก็ดี หากพิจารณาระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะพบว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Act on the Federal Constitutional Court) มาตรา 90 (2) จะมีการกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ว่า หากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เห็นว่ากรณีตามคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งเป็นการทั่วไป หรือหากการใช้สิทธิต่อศาลอื่นก่อนหน้านี้จะทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหายเปรียบอย่างร้ายแรงและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การไม่ดำเนินการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดผลร้ายแรงและไม่อาจเยียวยาให้แก่ผู้ร้องได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้โดยมีพักต้องรอให้ผู้ร้องดำเนินการใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดจนเสร็จสิ้น (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 212-213) ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนที่มีข้อเท็จจริงปรากฏโดยชัดแจ้งแล้วว่าเป็นผู้ที่

ได้รับผลกระทบหรือความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร ศาลรัฐธรรมนูญอาจพิจารณานำเอาข้อยกเว้นในลักษณะเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีมาปรับใช้ในการพิจารณารับคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้

ขณะที่ในกรณีของการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเอาไว้ อันได้แก่ บุคคลธรรมดา ทั้งที่มีสัญชาติไทยหรือชาวต่างชาติที่ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพประเภทที่เป็นสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในบางกรณี นอกจากนี้ในมาตราเดียวกันยังกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเสียก่อน และจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขที่

กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ดี มาตรา 48 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ยังได้กำหนดเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่บุคคลถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเอาไว้ด้วย โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง หรือหากผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติเรื่องหรือไม่ยื่นคำร้องภายในเวลาที่กำหนด บุคคลดังกล่าวจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องดังกล่าวแล้ว มาตรา 47 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ยังได้กำหนด “วัตถุ” ที่จะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยจะต้องเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมหมายถึงการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการด้วย นอกจากนี้ มาตรา 47 ยังได้กำหนด “ข้อยกเว้น” ของการกระทำที่จะเป็นวัตถุในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 เอาไว้อยู่ 6 กรณีด้วยกัน ได้แก่ (1) การกระทำทางรัฐบาล (2) การกระทำที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว (3) การกระทำที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และผู้ร้องยังมิได้

ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้ครบถ้วน (4) การกระทำที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว (5) การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 และ (6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 100–107)

เมื่อพิจารณาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เป็นการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 จะพบว่า ล้วนแล้วแต่เป็นคำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เช่นเดียวกันกับกรณีการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 หากแต่แตกต่างกันที่เหตุผลในการที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายกรณี อาทิ คำสั่งที่ 26/2561 โดยผู้ร้องได้แย้งคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการกระทำของพนักงานสอบสวนที่อาศัยอำนาจตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ด้วย วิถีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 คือ ยังมิได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน จึงไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

นอกจากนี้ ยังมีกรณีคำสั่งที่ 4/2561 ซึ่งเป็นการโต้แย้งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กรณีคำสั่งที่ 57/2564 ซึ่งเป็นการโต้แย้งเงื่อนไขในการรับเงินช่วยเหลืออันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามโครงการ “ม.33 เรารักกัน” กรณีคำสั่งที่ 5/2565 และคำสั่งที่ 20/2566 ซึ่งเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อันเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน โดยเห็นว่า คำร้องดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) กล่าวคือ ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212 หรือใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 231 (1) ได้ ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลมาจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ข้อยกเว้น” ตามมาตรา 47 ที่มีลักษณะกว้างเกินไปและไม่เฉพาะเจาะจง

จนครอบคลุมการกระทำของรัฐในทุกกรณี ทำให้การกระทำดังกล่าวไม่สามารถเป็นวัตถุที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 366–374) นอกจากนี้ แม้ว่าผู้ร้องจะดำเนินการตามวิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดว่าจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อนแล้วก็ตาม แต่กระนั้นเมื่อคำร้องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็ยังคงถูกพิจารณาเสียก่อนว่า การกระทำของรัฐอันเป็นวัตถุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณานั้นเป็นการกระทำที่ได้รับการยกเว้นมิให้อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบการยื่นคำร้องในกรณีดังกล่าวระหว่างศาลรัฐธรรมนูญไทย กับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ จะพบว่า กรณีของต่างประเทศไม่มีประเทศใดเลยที่กำหนดข้อยกเว้นเป็นการเฉพาะที่มีขอบเขตกว้างขวาง และใช้ถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจงเช่นเดียวกันกับของประเทศไทย (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2567, หน้า 370)

กล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาแนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณะ ไม่ว่าจะในกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี หรือในกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีแนวการตีความที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การตีความในกรณี

การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นประกาศหรือ คำสั่งของคณะรัฐประหารที่ศาลจะใช้บังคับ แก่คดี สะท้อนให้เห็นถึงการตีความที่ศาล รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน หรือ “Right-based Approach” ว่าคำสั่งหรือประกาศของคณะรัฐประหารซึ่งเป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลจำกัดสิทธิ และเสรีภาพนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ ในปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่าง เต็มที่ ขณะที่การตีความในกรณีการวินิจฉัย คำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กลับสะท้อนให้เห็นถึง “ข้อจำกัด” ที่เกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังสะท้อน ให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับ การที่ผู้ร้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ไว้อย่างเคร่งครัด นั้นจึงอาจทำให้การคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจ เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังทำให้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ศาล รัฐธรรมนูญเป็น “ที่พึ่งสุดท้าย” ในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนกับเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการยื่นคำร้องดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้ มีคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มากจนเกินไปเป็นไปในทิศทางที่ขัดแย้งกันเอง

6. บทสรุป

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการ ให้เป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน “ศาลรัฐธรรมนูญ” ในฐานะเป็นศาล ที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไว้ได้ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้น เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการในแง่ของหน้าที่และ อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะเห็นว่า นอกจากจะมุ่งเน้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในมิติต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญยังเพิ่มบทบาทให้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพให้แก่ประชาชนอย่างมีนัยสำคัญด้วย ดังปรากฏให้เห็นจากหน้าที่และอำนาจที่ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ แก่ประชาชนผ่านการวินิจฉัยความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือ การกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิเคราะห์คำตัดสินของศาล รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจ ของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ จะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวการตีความ อยู่ 3 กรณี อันได้แก่ ลักษณะของสถานการณ์ ฉุกเฉินสาธารณะ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ และสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ ฉุกเฉินสาธารณะ ทั้งนี้ แนวการตีความดังกล่าว

นอกจากจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแล้วยังสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและข้อจำกัดของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วย

กรณีที่ 1 ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

ในส่วนของการตีความเกี่ยวกับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะซึ่งปรากฏให้เห็นในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดนั้น นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงการวางหลักว่าการพิจารณาลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารจะต้องเป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังยอมรับลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่หลากหลายด้วย อาทิ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่กระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ สถานการณ์การก่อการร้าย และสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การตีความลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของศาลรัฐธรรมนูญในบางกรณี อาจไม่สอดคล้องกับคำอธิบายทั้งในทางวิชาการและในพันธกรณีระหว่างประเทศที่อธิบายในเรื่องดังกล่าวไว้ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่าการตีความลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยขึ้นอยู่กับมุมมองเชิงอัตวิสัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะพิจารณาในเรื่องนั้นด้วย

กรณีที่ 2 การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

การตีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะปรากฏให้เห็นทั้งจากกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี โดยได้สะท้อนให้เห็นถึงการที่ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่โดยหลักแล้วเป็นของรัฐสภา นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังยอมรับการมีอยู่ของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมถึงยอมรับการที่กฎหมายดังกล่าวมอบอำนาจพิเศษให้แก่ฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญก็ยอมรับด้วยว่า การที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมอบอำนาจพิเศษให้แก่ฝ่ายบริหารนั้นมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญก็ให้การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินที่จำกัดอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งโดยหลักแล้วเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

ที่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น แนวการตีความดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ หรือ “Duty-based Approach” ซึ่งแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวยังสามารถใช้สิทธิทางศาลผ่านศาลยุติธรรมได้ แต่ก็เป็นการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมผ่านช่องทางที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

กรณีที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

สำหรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้สะท้อนให้เห็นจากการตีความกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีและกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งถูกจำกัดจากประกาศของคณะรัฐประหารอันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ยังคงนำมาใช้บังคับกับประชาชน แม้ว่าจะเป็นสภาพการณ์ของสังคมหลังจากสิ้นสุดการรัฐประหารแล้วก็ตาม นั่นจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ประกาศของคณะรัฐประหารที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้งยังขัดกับศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ หลักนิติธรรม และหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย แนวการตีความดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือ “Right-based Approach” มากกว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยอาศัยกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศของคณะรัฐประหาร

นอกจากการตีความดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึง “ข้อจำกัด” ที่เกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวปรากฏให้เห็นจากการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกกันว่า “การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ” โดยในบางกรณีนั้น แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะยอมรับว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเข้าเงื่อนไขที่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่หากข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าผู้ร้องยังมิได้ใช้สิทธิด้วยวิธีการอื่นอันเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ เงื่อนไขในการรับคำร้องไว้พิจารณาดังกล่าวได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็น “ข้อยกเว้น” ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา ดังนั้น การตีความในกรณีนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการคุ้มครอง

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลมาจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิเคราะห์แนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นว่าแนวการตีความทั้ง 3 กรณีนั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้มากขึ้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะบางประการดังนี้

ประการแรก เนื่องด้วยจากการวิเคราะห์แนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น สะท้อนให้เห็นนัยของการตีความเชิงอัตวิสัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจปรับเปลี่ยนแนวการตีความเสียใหม่ เมื่อต้องพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ มาเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวเป็นหลัก เพราะแม้ว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจพิเศษตามกฎหมายได้ก็ตาม แต่กระนั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรคำนึงถึงผลกระทบ

ที่อาจเกิดขึ้นกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย เนื่องจากภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว นั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่เพียงแต่ได้รับผลกระทบจากตัวสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังถูกตอกย้ำซ้ำเติมจากการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย

ประการที่สอง เนื่องจากปัญหาประการสำคัญที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากติดข้อจำกัดตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วย “ข้อยกเว้น” เรื่องการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (1)-(6) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวได้เนื่องจากคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้มีคำร้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มากจนเกินไปศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดแนวการตีความขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถ “ยกเว้นข้อยกเว้น” ดังกล่าวได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำร้องว่ามีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่างร้ายแรงอัน

เนื่องมาจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ดังเช่นกรณีของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญไทย) ที่สามารถมีดุลพินิจในการรับคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้โดยที่ผู้ร้องไม่จำเป็นต้อง

ดำเนินการตามเงื่อนไขบังคับที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน หากเห็นว่าการไม่ดำเนินการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดผลร้ายแรงและไม่อาจเยียวยาให้แก่ผู้ร้อง ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้อย่างแท้จริง □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กนิษฐา เชี่ยววิทย์. (2533). การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2540). กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะกรรมการการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. (2549). การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2566). ปาฐกถาพิเศษ การปกครองด้วยสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย (Rule by Legal Exceptions: RbLE). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทน์ จันทราโชธ. (2565). การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264 พื้มน้ำครั้งที่ 2. (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ: มีสเตอร์ก๊อปปี.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (พื้มน้ำครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2549). บทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548. สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม 2568 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=886>.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2553). “สภาวะยกเว้น” ในความคิดของ Giorgio Agamben. วารสารฟ้าเดียวกัน, 8(1), 84 - 91.

- พิเชษฐ ฤกษ์จิตร. (2555). การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.
- พีระชัย ขวรัตน์โชติวงศ์. (2558). การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน. (งานนิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2563). อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561. (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ: แอคทีฟพรีนซ์.
- มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2567). ข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และตามคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ. (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ: แอคทีฟพรีนซ์.
- วรวิทย์ กังศศิเทียม. (2566). ศาลรัฐธรรมนูญไทย ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ศาลรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 21 (467 – 507). กรุงเทพฯ: แอคทีฟพรีนซ์.
- วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์. (2548). ความคิดทางการเมืองของคาร์ล ชมิทท์ ความเป็นการเมืองสถานะสมัยใหม่ และเสรี ประชาธิปไตย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สมยศ จันทรมณี. (2559). ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สมยศ จันทรมณี. (2560). ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 10(1), 167 - 194.
- สราวุธ ทับทอง. (2557). รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552 – 2553. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2548). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2**. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2557). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 12**. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2567). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง) พิมพ์ครั้งที่ 9**. กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.
- อภิวัฒน์ สุดสาว. (2552). อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด. *จุลนิติ*. ก.ค. – ส.ค. 52, 1 – 11.
- อมร จันทรมบูรณ์ และคณะ. (2546). **นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ภาษาอังกฤษ

- Alan Greene. (2020). **Emergency Powers in A Time of Pandemic**. Bristol: Bristol University Press.
- American Association for the International Commission of Jurists. (1985). **The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights**. Retrieved from <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>
- Andrew Harding. (2017). **The Fundamentals of Constitutional Courts' International IDEA Constitution Brief**. Retrieved from <https://www.idea.int/publications/catalogue/fundamentals-constitutional-courts>.
- Björn Dressel. (2012). Thailand Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?. In Björn Dressel (Ed.), **The Judicialization of Politics in Asia** (79-97). London: Routledge.
- Clinton L. Rossiter. (1948). **Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracy**. Princeton: Princeton University Press.

- Ergun Özbudun and Mehmet Turhan. (1995). **Emergency Powers-Science and technique of democracy No. 12**. Retrieved from [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-STD(1995)012-e).
- International Commission of Jurists. (2005). **More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree**. Retrieved from <https://www.icj.org/resource/more-power-less-accountability/>.
- Mark Neocleous. (2007). From Martial Law to the War on Terror. **New Criminal Law Review**, 10(4), 489 - 513.
- Nicos Alivizatos et al. (2020). **Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency : Reflections**. Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e).
- Rafael Valim. (2018). State of exception: the legal form of neoliberalism. **Zeitschrift Für Politikwissenschaft**, 28(4), 409 - 421.
- Tom Ginsburg and Zachary Elkins. (2009). Ancillary Powers of the Constitutional Courts. **Texas Law Review**, 87(7), 1431 - 1461.
- UN CCPR. (2001). **General comment no. 29, States of emergency (article 4): International Covenant on Civil and Political Rights**. (UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.11). Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/451555?v=pdf>.