

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญ

Remarks on the Protection of People's Rights and Liberties in Public Emergency

Situations by the Constitutional Court

Received: 29/01/2569

Revised: 24/06/2569

Accepted: 26/06/2569

นิติกร จิรฐิติกาลกิจ¹

Nitikon Jirathitikankit¹

บทคัดย่อ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ใดก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะบนพื้นฐานของหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะผ่านการศึกษาวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

จากการวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง พบว่า นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดอันเกิดจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญปรับเปลี่ยนแนวการตีความโดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐในช่วงที่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่าประชาชนผู้นั้นเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐ มากกว่าการยึดถือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ศาลรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพันธของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ผู้อำนวยการกองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

²Director of Foreign Constitution Division at the Office of the Constitutional Court

* Email: niji.ballz@gmail.com

ABSTRACT

The Constitutional Court is a judicial organization established by the spirit of the Constitution that intended to be a mechanism for overseeing the exercise of state's authority and protecting rights and liberties in whatever circumstances. Consequently, the Constitutional Court protected people's rights and liberties in public emergency situations based on her duties and powers provided in the Constitution. This article therefore aimed at studying the role of Constitutional Court in protecting people's rights and liberties under public emergency situations by examining decisions of the Constitutional Court as unit of analysis.

After analysing decisions of the Constitutional Court related to the protection of people's rights and liberties in public emergency situations, whatever it was a ruling or an order, it found that such decisions did not only illustrate the role of the Constitutional Court in protecting rights and liberties under severe circumstances like public emergency situations but also reflected legal limitations arose from rules and procedures in submitting an application to the Constitutional Court as provided in the law on her procedures. These caused the Constitutional Court not to effectively provide constitutional protection as prescribed in the spirit of the Constitution. In this regard, it was therefore necessary to amend the Law on Procedures of the Constitutional Court and also proposed the Constitutional Court, especially each individual Justice, to change her interpretative approach by embracing 'the right-based approach'. It meant that the Constitutional Court should pay more attention to rights and liberties of people in case where the fact obviously illustrated that their fundamental rights was actually violated by the State authority during public emergency situations rather than adhere to rules and procedures provided by the law.

Keywords: Public Emergency Situations, Constitutional Court, Protection of People's Rights and Liberties

บทนำ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่ก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โลกได้เผชิญกับเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและไม่สามารถคาดหมายได้ อาทิ แผ่นดินไหว อุทกภัย รวมถึงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อันเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์อย่างเช่นการรัฐประหาร การก่อการร้าย และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เหตุการณ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุมาจากธรรมชาติหรือฝีมือของมนุษย์ได้กลายเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้

ให้รัฐบาลของหลายประเทศตัดสินใจประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” และใช้บังคับมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จนทำให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการพึงพาการใช้อำนาจฉุกเฉิน (emergency powers) กลายเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักความเป็นนิติรัฐ และเห็นว่ากรณีดังกล่าวจะเป็นกลไกในการแก้ไขเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดวิกฤตหรือความเสียหายต่อความอยู่รอดของรัฐ และชีวิตของประชากรโดยรวม (สมยศ จันทรสัมบัติ, 2560, หน้า 170)

ในทางวิชาการมีการอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเอาไว้ค่อนข้างน่าสนใจว่าเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “สภาวะยกเว้น” (state of exception) อันเป็นสภาวะที่ระบอบกฎหมายที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติถูกระงับเป็นการชั่วคราว หรืออาจถูกเปลี่ยนแปลงไปเพื่อใช้ในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่อาจเกิดขึ้นในระยะยาว (Valim, 2018, p. 409) นอกจากนี้ ยังเป็นสภาวะที่เกี่ยวข้องกับ “ความจำเป็น” (necessity) และการตัดสินใจเชิงอัตวิสัยของ “องค์อธิปัตย์” (sovereign) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าสถานการณ์ใดจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้เป็นสภาวะยกเว้นหรือไม่ด้วย (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2553, หน้า 85) ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงเป็นสถานการณ์ที่มาพร้อมกับเอกสิทธิ์ (prerogatives) หรืออำนาจพิเศษที่มอบให้แก่ผู้ปกครองเมื่อประเทศต้องประสบกับสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการของรัฐหรือต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในวงกว้าง (Valim, 2018, p. 21)

สำหรับกรณีของประเทศไทย ธงชัย วินิจจะกูลได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบกฎหมายของไทยมีการบัญญัติถึงสภาวะยกเว้นเอาไว้ในกฎหมายทุกระดับ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักเป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ และต่อมาได้มีการขยายให้ครอบคลุมภารกิจด้านอื่นที่มิได้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง เช่น การพัฒนาการเกษตร และการท่องเที่ยว ส่งผลให้ความมั่นคงของรัฐไม่มีความชัดเจน ลื่นไหล และขึ้นอยู่กับความตีความของรัฐว่าสถานการณ์ใดบ้างที่ถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่รัฐจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ธงชัย วินิจจะกูล, 2566) ทั้งนี้ มุมมองดังกล่าวสอดคล้องกับงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะซึ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่น่าสนใจหลายประการ² อาทิ การที่นิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ในบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการตีความสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือไม่ หรือการที่ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สามารถกำหนดมาตรการหรือกระทำการใด ๆ ได้เกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายในสถานการณ์ปกติกำหนด จน

²งานที่ศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย อาทิ สราวุธ ทับทอง, ‘รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552 – 2553’ (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557). พีระชัย ขวรัตน์โชติวงศ์, ‘การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน’ (งานนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา 2558). วสันต์ ชมภูศรี, ‘การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2559). ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล, ‘การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549). และ พิเชษฐ อุทจิตร, ‘การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 2555).

นำมาซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่เกินสมควร หรือการที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีการบัญญัติกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ส่งผลให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะขาดหลักประกันว่าจะอยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด และอาจนำไปสู่การทำลายหลักนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

เมื่อการใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารนำมาซึ่งปัญหาหลายประการ นั้นจึงเป็นการตอกย้ำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่โดยปกติก็เลวร้ายสำหรับประชาชนอยู่แล้ว แต่เมื่อผนวกกับปัญหาดังกล่าวก็ยิ่งทำให้สถานการณ์ยิ่งมีความเลวร้ายมากขึ้น (International Commission of Jurists, 2005, pp. 7-8) เพราะนอกจากการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะถูกจำกัดหรือถูกกระทบจากตัวสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเองแล้ว ก็ยังได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการที่กำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารด้วย ประกอบกับในกรณีของประเทศไทยนั้น เมื่อประชาชนได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพแล้วก็ไม่สามารถที่จะพึ่งพากระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมได้ เนื่องจากติดข้อจำกัดตามกฎหมาย เช่น กรณีที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยกำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งที่โดยหลักแล้ว ศาลปกครองถือเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของรัฐในทางปกครอง

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงตระหนักว่า ในฐานะองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “ศาลรัฐธรรมนูญ” ควรจะต้องมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ซึ่งเป็นสถานการณ์สร้างความเปราะบางให้แก่สิทธิและเสรีภาพต่อการคุ้มครองเสี่ยงที่จะถูกจำกัดหรือถูกละเมิดจากอำนาจรัฐ และนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาในระบบกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่าหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอยู่เพียงไม่กี่ประการเท่านั้น ประกอบกับเมื่อวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็พบว่า แนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดอันเกิดจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย

สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกับการใช้อำนาจของรัฐ

ในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ผู้เขียนเห็นว่าในเบื้องต้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจโดยสังเขปเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งสำหรับ

สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (public emergency) แม้จะเป็นแนวความคิดที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่ยุคสาธารณรัฐโรมัน (the Roman Republic) และสืบทอดมาจนถึงยุคปัจจุบันดังสะท้อนให้เห็นจากการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ รวมถึงจากการที่กฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐภาคีให้สามารถเลี่ยงหรือระงับจากการปฏิบัติตามพันธกรณี เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยคุกคามต่อความเป็นอยู่ของชาติ (a public emergency which threatens the life of the nation) แต่กระนั้นนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกลับยังไม่มีความชัดเจนว่าคืออะไร เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นเหตุผลในการใช้อำนาจพิเศษภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้ (สมยศ จันทรสัมบัติ, 2559, หน้า 37 – 42) นอกจากนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะยังเป็นคำที่ถูกนำมาใช้แทนที่การประกาศกฎอัยการศึก (martial law) เนื่องจากคุณลักษณะทางวาทศิลป์ (rhetoric) ที่มีความยืดหยุ่นและมีความหมายที่กว้างกว่า รวมทั้งยังเป็นคำที่สลายความแตกต่างของสงครามแบบดั้งเดิม (traditional war) สงครามชนชั้น (class war) การจลาจล (linsurgency) และสถานการณ์อื่น ๆ เช่น ภัยจากการก่อการร้าย และเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย (Neocleous, 2007, pp. 506 – 507)

ในงานศึกษาของคณะกรรมการเวนิส (the Venice Commission) ได้ชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเป็นสถานการณ์ที่นำไปสู่การเลี่ยงหรือระงับพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทำให้เกิดแนวโน้มของการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว (Özbudun & Turhan, 1995, pp. 3-4) ขณะทำงานของ Nicos Alivizatos และคณะ (Alivizatos, et al, 2020) อธิบายว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเป็นสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อประเทศชาติที่มีลักษณะ “ชั่วคราว” (temporary) และการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ปกติไม่สามารถจัดการได้ นั่นจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะต้องมีการมอบ “อำนาจพิเศษ” (exceptional power) ให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงเป็นสถานการณ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่าง “ความเป็นปกติ” (normalcy) กับ “การยกเว้น” (exception)

อนึ่ง ในทางวิชาการและในระบบกฎหมายระหว่างประเทศได้ให้คำจำกัดความของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (public emergency) เอาไว้อย่างน่าสนใจ อาทิ งานของ Alan Greene (Greene, 2020, p. 9) ได้อธิบายไว้ว่าหมายถึง สถานการณ์ที่รัฐกำหนดให้เป็นสภาวะวิกฤตที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงจนทำให้รัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการหรือดำเนินการบางอย่างโดยเร่งด่วนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวเป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ได้มีการระบุถึงสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเอาไว้ในข้อ 4 วรรคหนึ่งว่า “ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ และการดำรงอยู่ของสถานการณ์นั้นได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีตามกฎหมายนี้อาจบังคับใช้มาตรการที่เป็นการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามกติกานี้ได้เท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์...” แต่กระนั้นข้อบท

ดังกล่าวก็มีคำอธิบายเพิ่มเติมว่าหมายถึงสถานการณ์เช่นใด หากเพียงแต่ระบุถึงลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่จะต้องอยู่ในระดับที่เป็น “ภัยคุกคามต่อความเป็นอยู่ของชาติ” จึงจะเป็นเงื่อนไขในการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศได้

อย่างไรก็ดี ขอบเขตนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะตามข้อบทดังกล่าวได้รับการขยายความไว้ใน “หลักการสิราคูซาว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดและการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the ICCPR) หรือ “หลักการสิราคูซา” วรรคที่ 39 ว่าหมายถึงสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประชากรโดยรวม ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนของดินแดน และยังเป็นสถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความเป็นอิสระทางการเมืองและบูรณภาพแห่งดินแดน รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะตามข้อ 4 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้ แต่กระนั้นบทบัญญัติของวรรคที่ 40 และวรรคที่ 41 ของหลักการสิราคูซา กลับระบุว่า ความขัดแย้งหรือความไม่สงบภายในประเทศ (Internal conflict and unrest) หรือวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economic difficulties) ซึ่งมีได้มีผลกระทบที่รุนแรงจนถึงขั้นที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาติ ไม่ถือว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของชาติตามนัยดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นทั่วไปหมายเลข 29 (General Comment no. 29) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ที่ระบุว่า มิได้หมายความว่าสถานการณ์เลวร้ายในทุกกรณีจะเป็น “สถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ” (The public emergency which threaten to the life of the nation) เสมอไป (UN Human Rights Committee, 2001)

ดังนั้น จะเห็นว่าจากนิยามของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะบางประการแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐซึ่งมักจะเป็นการใช้ “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมาย บนความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐสามารถจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของรัฐจึงเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล ดังเช่นที่ Alan Greene (Greene, 2020, pp. 11 – 12) ชี้ให้เห็นว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐมักจะมีเชื่อมโยงกับเหตุผลที่เรียกว่า “ความจำเป็น” (Necessity) ซึ่งอาจหมายถึงการที่รัฐจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากทางเลือกในการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีอยู่อย่างจำกัด (a constraint in choice) หรืออาจไม่มีทางเลือก หรืออาจเป็นการที่รัฐจำเป็นต้องเลือกแนวทางที่สร้างผลกระทบที่เลวร้ายน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (the lesser of two evils) ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติหรือไม่ในแง่หนึ่งถือได้ว่าเป็น “การตัดสินใจทางการเมือง” (political judgment) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนได้

สำหรับการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะย่อมแตกต่างไปจากการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ปกติ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะคุณลักษณะของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้กฎหมายหรือมาตรการที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติไม่สามารถนำมาใช้ควบคุมหรือจัดการกับสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงมีคุณลักษณะเฉพาะบางประการ เช่น เป็นการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ได้เฉพาะภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเท่านั้น หรือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ยกเว้นการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น รวมถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมีลักษณะที่เป็นการชั่วคราว (วสันต์ ชมภูศรี, 2559, หน้า 76 – 78) ขณะที่งานของ Clinton Rossiter (Rossiter, 1948, pp. 19 – 20) อธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า ในการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอาจจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยสิ่งที่เรียกว่า “เผด็จการตามรัฐธรรมนูญ” (constitutional dictatorship) เช่นเดียวกับในสมัยสาธารณรัฐโรมันที่สภาซีเนต (Senate) มีมติ (Consultum Senatus) ให้อำนาจแก่กงสุล (Consul) ในการแต่งตั้งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็น “ผู้เผด็จการ” (Dictator) เพื่อแก้ไขปัญหาในสภาวะวิกฤตที่มีต่อสาธารณรัฐ แต่กระนั้นการใช้อำนาจเผด็จการตามรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่อาจแตกต่างไปจากในอดีต เนื่องจากจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเกิดสถานการณ์ร้ายแรง และเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวเท่านั้น รวมถึงเมื่อสถานการณ์เช่นนั้นสิ้นสุดลง การใช้อำนาจเผด็จการตามรัฐธรรมนูญก็ย่อมสิ้นสุดลงไปด้วยเช่นกัน

ขณะที่ในยุคสมัยใหม่นั้น Carl Schmitt ได้อธิบายว่า สถานการณ์ฉุกเฉิน (state of emergency) อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าคือ สภาวะยกเว้น (state of exception) ซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่รัฐจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษที่อยู่ในระดับที่เหนือหรือมากกว่าอำนาจที่ใช้ในยามปกติเพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องมีเหนือกว่ากฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งในทัศนะของ Schmitt นั้น “องค์อธิปัตย์” (sovereign) คือ ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในสถานการณ์ฉุกเฉิน หมายความว่าในสถานการณ์ทางการเมืองที่เลวร้าย องค์อธิปัตย์จำเป็นต้องมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อธำรงไว้ซึ่งรัฐและระบบการเมือง ขณะเดียวกันกฎหมายทั้งหลายก็ต้องสามารถปรับใช้ได้ในทุกสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย (all law is ‘situational law’) (สราวุธ ทับทอง, 2557, หน้า 58)

ในส่วนของการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ Schmitt เห็นว่า รัฐเสรีประชาธิปไตยล้มเหลวในการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว ด้วยเหตุเพราะโครงสร้างทางการเมืองมีลักษณะกระจายอำนาจทำให้ไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับระบอบเสรีประชาธิปไตยยึดถือบรรทัดฐานแบบเสรีนิยมอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นภายใต้สถานการณ์ใด ๆ ก็ตาม ดังนั้น Schmitt จึงไม่ยอมรับว่าระบอบเสรีนิยมจะสามารถขับเคลื่อนได้หากปราศจากผู้รับผิดชอบ ขณะเดียวกันระบอบเสรีประชาธิปไตยยังมีแนวคิดว่างองค์อธิปัตย์จะดำรงอยู่ตลอดเวลาในสถานการณ์ปกติ แต่สำหรับ Schmitt แล้วองค์อธิปัตย์จะปรากฏตัวขึ้นเฉพาะในยามที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ องค์อธิปัตย์จึงไม่มีความสัมพันธ์กับระบบกฎหมายปกติ และไม่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ซีโรธม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 127)

ด้วยเหตุที่ว่าอำนาจถูกควบรวมไว้ที่รัฐหรือองค์อธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้เดียวที่จะสามารถจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้อย่างทันทั่วทั้งที่และมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น Schmitt จึงเสนอว่า องค์อธิปัตย์เช่นว่านั้นคือ “ประธานาธิบดี” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ อันแสดงให้เห็นถึงการที่องค์อธิปัตย์สามารถกระทำการได้ทุกอย่างโดยปราศจากข้อจำกัด ซึ่งรวมถึงการยับยั้งหรือทำลายระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ณ ขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้น ระบบกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป ทำให้ทุกอย่างขึ้นอยู่กับการตัดสินใจขององค์อธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียว (ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 107)

อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าวของ Schmitt ถูกโต้แย้งโดย Hans Kelsen ซึ่งเห็นว่า ไม่มีรัฐบาลใดที่จะมีอำนาจตามกฎหมายที่อยู่นอกกฎหมาย และวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะก็ทำให้เป็นการพึงพาการตัดสินใจขององค์อธิปัตย์ซึ่งมีคุณลักษณะเป็นเผด็จการ หากแต่เป็นการสถาปนา “ศาลรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Court) เพื่อให้การกระทำของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองหรือการบังคับใช้กฎหมายที่เชื่อมโยงกับการดำรงอยู่ของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยกลไกทางกฎหมาย และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกที่สำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ก็จะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าสู่อาณาบริเวณทางการเมืองมากเกินไป เนื่องจากจะนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรทางการเมือง (ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 38)

ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

“ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นหนึ่งในองค์กรตุลาการที่ถูกจัดวางอยู่ในระบบศาลคู่โดยแยกออกจากศาลยุติธรรม และเนื่องด้วยมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรของรัฐในฝ่ายอื่น กล่าวคือ นอกจากจะมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารแล้ว ก็ยังมีหน้าที่ในฐานะผู้ผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่จะต้องใช้และตีความกฎหมายไปในทางที่ไม่ละเมิดแต่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ปัจจุบันหลายประเทศได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีสถานะเป็นทั้งองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งและถูกกำหนดหน้าที่และอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 39 – 43)

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในโลกเมื่อปี ค.ศ. 1920 ณ ประเทศออสเตรีย โดยมีหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และแม้ว่าสาเหตุของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจะมาจากปัญหาของระบบกฎหมาย ระบบศาล และปัญหาในทางทฤษฎี (กนิษฐา เชี่ยววิทย์, 2533, หน้า 124 – 128) ก็ตาม แต่การดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ทำให้ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (the Supremacy of the Constitution) มีสภาพบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การปรับใช้ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ยังเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (Constitutional-reform exercises) โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสำคัญ นั่นจึงทำ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็น “ผู้พิทักษ์ที่จำเป็น” (a necessary guardian) สำหรับระบอบประชาธิปไตย หลักรัฐธรรมนูญนิยม และสิทธิมนุษยชน (Harding, 2017) ขณะเดียวกันข้อพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากจะเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ยังพบว่ามีกรณีนำเอาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมาแปรสภาพให้เป็นข้อพิจารณาทางกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยเพื่อให้ได้ข้อยุติด้วยเช่นกัน (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 26 – 27)

เมื่อการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ในแง่หนึ่งได้รับการอธิบายว่ามีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางการเมือง (political judgment) ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวโดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน ก็อาจสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงประเด็นปัญหาอันเกิดจากการตัดสินใจทางการเมืองให้กลายเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (constitutional disputes) หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นการทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกลายเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักที่เรียกว่า “การกำหนดอำนาจศาลเอาไว้โดยชัดแจ้ง (Principle of Enumeration)” นอกจากนี้ ยังเป็นการทำให้ประเด็นปัญหาในทางการเมืองถูกเปลี่ยนสภาพให้กลายเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สามารถถูกพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญได้โดยการอาศัยพื้นฐานของหลักกฎหมายมากกว่าการใช้เพียงดุลพินิจเช่นเดียวกับการตัดสินใจทางการเมืองขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในฝ่ายอื่น

อนึ่ง ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยหลักการประการหนึ่งที่สำคัญ นั่นคือ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นหลักการที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีสถานะสูงสุดในระบบกฎหมาย และองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการ ไม่อาจใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับเมื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการใดก็ตามที่มีได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงย่อมเท่ากับเป็นการล่วงละเมิดรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ดังนั้น การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำของรัฐว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นหลักประกันให้แก่หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 28 – 29)

ขณะที่ในกรณีของประเทศไทยนั้น ระบบกฎหมายได้ให้การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่หลากหลายมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับที่งานของ Björn Dressel (Dressel, 2012, p. 82) อธิบายว่า หากพิจารณารัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับก่อนฉบับปี พ.ศ.

2540 จะเห็นว่า มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จะบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ลักษณะของการใช้อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกลับถูกแบ่งไปให้แก่รัฐสภาด้วย อย่างไรก็ตาม ด้วยปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่เกิดจากสถานะและบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าองค์กรตุลาการ ประกอบกับเจตนารมณ์ที่ต้องการปฏิรูปการเมืองและต้องการให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ผ่านการถกเถียงกันอย่างเข้มข้นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าอ้างอิงตัวแบบมาจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (วรวิทย์ กังคศิเทียม, 2566, หน้า 467 – 472)

นอกจากเจตนารมณ์ที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง เพิ่มกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง และแก้ไขปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544, หน้า 33 – 36) ศาลรัฐธรรมนูญยังจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดที่เห็นว่าอำนาจรัฐในอดีตที่ผ่านมาอยู่อย่างกว้างขวางจนอยู่เหนือประชาชน ขณะเดียวกันการใช้อำนาจรัฐก็ขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ทำให้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกลไกที่มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างจริงจัง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญที่ปฏิบัติหน้าที่สอดประสานไปกับศาลอื่นและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540, หน้า 28 – 29)

แม้บริบทการเมืองนับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหารซึ่งส่งผลให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และฉบับปี พ.ศ. 2560 ต่างให้การยอมรับ นั่นคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาที่สำคัญต่อประเทศชาติเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็มีผลกระทบต่อการใช้อำนาจทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างมีนัยสำคัญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 240 – 241) ดังนั้น แม้จะมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่จนเกิดการเรียกร้องให้ยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดให้องค์กรอื่น เช่น รัฐสภา ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันและความน่าเชื่อถือในคำตัดสินขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งอาจทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะไม่ต่างไปจากหลักเกณฑ์ทั่วไปมิใช่กฎหมายสูงสุด ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี พ.ศ. 2550 และฉบับปี พ.ศ. 2560 ยังคงบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 240 – 241)

อนึ่ง ในทางวิชาการมีการจำแนกอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นกลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ การตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (legislation) การกระทำทางปกครอง (administrative action) หรือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมถึงในปัจจุบันยังพบว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างกว้างขวาง โดยครอบคลุมไปถึงการเสนอร่างกฎหมาย การวินิจฉัยการกระทำของพรรคการเมือง การรับรองสถานการณ์ฉุกเฉิน การวินิจฉัยถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการวินิจฉัยการเลือกตั้ง (Ginsburg and Elkins, 2009, p. 1461) ขณะที่ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญไทย นอกจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมายและการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นหน้าที่และอำนาจนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว หน้าที่และอำนาจอื่นที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การวินิจฉัยคำร้องของประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถใช้สิทธิด้วยวิธีการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจที่ถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกและเป็นมิติใหม่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรไทย จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550, หน้า 205) และต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ขยายสิทธิในการยื่นคำร้องของประชาชนดังกล่าวให้ครอบคลุมไปถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ โดยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 366)

ทั้งนี้ หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ตามหลักการ “Principle of Enumeration” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมิใช่ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และจะขยายเขตอำนาจออกไปเป็นการทั่วไปมิได้ อย่างไรก็ตาม อาจสรุปภาพรวมของหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ (1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (2) การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ (3) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การวินิจฉัยกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และการวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น (4) การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครอง และความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น การวินิจฉัยการร้องขอให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น (5) การวินิจฉัยหนังสือสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ (6) การวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การวินิจฉัยการ

สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี การวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ และการวินิจฉัยกรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น และ (7) การพิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การยุบพรรคการเมือง การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมร่วมกับองค์กรอิสระ และการแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นต้น (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2567)

อาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยถูกจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะความพยายามในการแก้ไขปัญหาจากสถานะและบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 หรือความต้องการที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่กระนั้นเจตนารมณ์ที่สำคัญของการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นคือการเป็นกลไกในการเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏให้เห็นจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะเห็นว่า ในแง่หนึ่ง หน้าที่และอำนาจดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเป็นกลไกสำหรับคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ซึ่งก็อาจมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยภายใต้สถานการณ์ปกติ แต่หากพิจารณาภายใต้บริบทของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะซึ่งเป็นสถานการณ์ที่กฎหมายได้มีการเพิ่มอำนาจพิเศษให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้สามารถจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งบางครั้งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ก็อาจนำมาซึ่งข้อสงสัยว่า หน้าที่และอำนาจดังกล่าวจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินได้แค่ไหน เพียงใด

งานของณัฏฐ์ จันทราโชธ ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ได้ชี้ให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ผ่านหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 212) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1)) การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213) และการวินิจฉัยกรณี

ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51) (นงนันทน์ จันทราชโลธร, 2565, หน้า 192 – 240)

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นด้วยกับงานศึกษาดังกล่าวเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน แต่กระนั้นก็เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอาจได้รับการคุ้มครองโดยศาลรัฐธรรมนูญผ่านหน้าที่และอำนาจในบางกรณีเท่านั้น ได้แก่ (1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด (2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (3) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ และ (4) การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เมื่อศึกษาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญตามหน้าที่และอำนาจดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง พบว่า คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะปรากฏให้เห็นในกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และการวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น

สำหรับการศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ อาจจำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นจากการศึกษาแนวคำตัดสินที่เกี่ยวข้องที่สะท้อนมุมมองของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเสียก่อน ซึ่งในกรณีดังกล่าวปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัยที่ 9/2553³ คำวินิจฉัยที่ 24/2555⁴ และคำวินิจฉัยที่ 6/2565⁵ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดี ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นประเด็นพิพาทในกรณีนี้ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

ในการพิจารณาที่ปรากฏในคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่า การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่สิทธิและ

³ คำวินิจฉัยที่ 9/2553 เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 หรือไม่

⁴ คำวินิจฉัยที่ 24/2555 เรื่อง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 15 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 หรือไม่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (5) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 หรือไม่ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 62 หรือไม่

⁵ คำวินิจฉัยที่ 6/2565 เรื่อง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (2) และมาตรา 11 (6) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 หรือไม่

เสรีภาพของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารก็ยังคงได้รับการคุ้มครองโดยศาลยุติธรรม ดังปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ที่กำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมหรือศาลที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้จำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ในคำวินิจฉัยที่ 9/2553 และคำวินิจฉัยที่ 24/2555 ซึ่งเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 อันเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญกลับยอมรับและให้การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยเห็นว่า แม้การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งถูกกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จะเป็นกรณีที่เหมาะสมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเนื่องจากเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐในทางปกครองหรือการดำเนินกิจการในทางปกครองก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็เห็นว่า การจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครองตามกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นไปตามความจำเป็นของบ้านเมืองภายในระยะเวลาชั่วคราวจนกว่าจะมีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวว่า หากพิจารณาตามหลักนิติรัฐที่วางหลักว่าการใช้อำนาจของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ และในกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ใดก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวเช่นกัน กล่าวคือ จะต้องมียุติธรรมการที่เหมาะสมทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหาร ดังนั้นการที่บทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ขณะเดียวกันก็ได้รับการรับรองจากศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกรณีดังกล่าวจะนำไปสู่ปัญหาว่าจะขัดต่อหลักนิติรัฐหรือไม่

นอกจากนี้ แม้ว่าประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะสามารถใช้สิทธิต่อศาลยุติธรรมได้ก็ตาม แต่การกำหนดให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วมีลักษณะเป็นคดีปกครองไปอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ก็อาจประสบปัญหาในเรื่องความชำนาญของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่จะต้องพิจารณาคดีปกครองรวมถึงความเหมาะสมในวิธีพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือเรื่องของคำตัดสินของศาล (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2549) กล่าวคือ ในเรื่องของการฟ้อง

คดี ศาลยุติธรรมถือหลักว่าโจทก์จะต้องผู้มีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองแล้วว่าถูกผู้อื่นโต้แย้งสิทธิหรือมีกระทำการใดที่กระทบสิทธิของตน ขณะที่ศาลปกครองถือหลักว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียพอสมควรกับเรื่องนั้นก็เพียงพอแล้ว ด้วยเหตุนี้ โจทก์ในศาลยุติธรรมจึงแคบกว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีในศาลปกครอง ขณะที่ในเรื่องของคำตัดสินนั้น เมื่อศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วว่ากฎที่โจทก์โต้แย้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะมีอำนาจแต่เพียงการไม่นำกฎหมายใช้บังคับกับคดีเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจเพิกถอนกฎดังกล่าว ทำให้กฎนั้นยังคงมีผลใช้บังคับกับบุคคลอื่นต่อไปแม้ว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ขณะที่หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะมีอำนาจเพิกถอนกฎโดยมีผลเป็นการทั่วไป ไม่เพียงแต่เฉพาะในคดีเท่านั้น

กรณีดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า แม้บทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีได้จำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจตามของฝ่ายบริหารเนื่องจากประชาชนยังสามารถใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลยุติธรรมได้ แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยองค์กรตุลาการอย่างมีนัยสำคัญตามเหตุผลที่ได้อธิบายข้างต้น ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้นจึงนำมาซึ่งข้อสังเกตว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญกับการที่ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน และวินิจฉัยให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีการพิจารณาในเรื่องความเหมาะสมของศาลที่ต้องพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว โดยในท้ายที่สุดแล้ว ประเด็นความเหมาะสมของศาลที่ควรมีเขตอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้

นอกเหนือจากการวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนผ่านศาลยุติธรรมและศาลอื่นดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยข้างต้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วยเช่นกัน ดังสะท้อนให้เห็นจากกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดี ในคำวินิจฉัยที่ 12/2552⁶ คำวินิจฉัยที่ 2/2562⁷ และคำวินิจฉัยที่ 30/2563⁸ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ประกาศของคณะ

⁶ คำวินิจฉัยที่ 12/2552 เรื่อง ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายธนรัตน์ แก้ววารี) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 กรณีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2512 ข้อ 1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50 หรือไม่

⁷ คำวินิจฉัยที่ 2/2562 เรื่อง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 25 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2549 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและเป็นโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง และมาตรา 29 วรรคสี่ หรือไม่

⁸ คำวินิจฉัยที่ 30/2563 เรื่อง ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 29/2557 เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัว ตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2557 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 41/2557 เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2557 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐประหารขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่า แม้ประกาศของคณะรัฐประหารจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสถานการณ์ในช่วงเวลาที่เข้ายึดอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน แต่เมื่อสภาพการณ์ของบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เข้าสู่ภาวะสงบสุข สิทธิและเสรีภาพได้รับการรับรองอย่างสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกาศของคณะรัฐประหารที่นำมาใช้บังคับก็ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์นั้น ส่งผลให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยประกาศของคณะรัฐประหารไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึงขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญหลายประการ เช่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักนิติธรรม และหลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้คำวินิจฉัยดังกล่าวจะแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม แต่ในบางกรณีก็แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้วยเช่นกัน ดังปรากฏให้เห็นในกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213) หรือที่ในทางวิชาการเรียกว่า “การฟ้องตรง” หรือ “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional complaints)

เมื่อสืบค้นคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 เพื่อโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินและประกาศของคณะรัฐประหารก็พบว่าล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาทั้งสิ้น อาทิ คำสั่งที่ 24/2553⁹ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 ว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยในคำสั่งดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่กระนั้นข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าผู้ร้องยังไม่ได้ใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่ผู้ร้องจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ นั้นจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 จะกำหนดเงื่อนไขของการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มีคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป

⁹ คำสั่งที่ 24/2553 เรื่อง นายสุภรณ์ อัตถาวงศ์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (6) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง และประกาศที่ออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ข้อ 6 ลงวันที่ 7 เมษายน 2553 คำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ 49/2553 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2553 และคำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ 78/2553 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2553 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคสาม และมาตรา 41 หรือไม่

(คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550, หน้า 205) แต่ในอีกแห่งหนึ่ง เงื่อนไขดังกล่าวกลับเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน เนื่องจากประชาชนผู้ยื่นคำร้องจะต้องไม่สามารถใช้สิทธิด้วยวิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้วประชาชนผู้นั้นได้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร หากแต่เพียงมิได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสียก่อนจนเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

เช่นเดียวกันกับกรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การยื่นคำร้องกรณีดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยในคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น คำสั่งที่ 4/2561¹⁰ หรือคำสั่งที่ 26/2561¹¹ ซึ่งเป็นการโต้แย้งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า ผู้ร้องจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 กล่าวคือ จะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ขณะที่ในคำสั่งที่ 5/2565¹² หรือคำสั่งที่ 20/2566¹³ ซึ่งเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาเช่นกัน เนื่องจากเห็นว่าคำร้องไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพราะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212 หรือใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 231 (1) ได้ ดังนั้นผู้ร้องจึงไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

หากพิจารณาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏให้เห็นทั้งจากในคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนได้นำเสนอข้างต้น จะเห็นว่าบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญได้สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดจากของกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี โดยเฉพาะการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้บทบัญญัติ

¹⁰ คำสั่งที่ 4/2561 เรื่อง นายนิมิตร เทียนอุดม กับพวก รวม 3 คน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ข้อ 12 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 44 หรือไม่

¹¹ คำสั่งที่ 26/2561 เรื่อง นางสาวณัฏฐา มหัทธนา (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ข้อ 12 วรรคหนึ่ง และการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการแจ้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีต่อผู้ร้องโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 และมาตรา 44 หรือไม่

¹² คำสั่งที่ 5/2565 เรื่อง นางสาวชลิตา บัณฑวงศ์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

¹³ คำสั่งที่ 20/2566 เรื่อง นายวรวิทย์ รัตนประโคน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

ของประกาศของคณะรัฐประหารขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรและไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน แต่กระนั้นในกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือ “การฟ้องตรง” ซึ่งเป็นการที่ประชาชนที่ได้รับการเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐเป็นผู้ใช้สิทธิยื่นคำร้องด้วยตนเอง ศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้มีแนวการพิจารณาหรือมุมมองที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแต่อย่างใด หากแต่กลับให้ความสำคัญกับการที่ผู้ร้องจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณากำหนดไว้อย่างเคร่งครัด กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งอันเนื่องมาจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ที่เปราะบางอย่างสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง รวมทั้งยังทำให้ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันเองระหว่างการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเป็น “ที่พึ่งสุดท้าย” ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้มีคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ด้วยความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการในแง่ของหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะพบว่า นอกจากจะมีการเพิ่มเติมกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญยังเพิ่มบทบาทให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนด้วย

อย่างไรก็ดี ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนพบว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในกรณีดังกล่าวจากกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212) และกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ “การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ” (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213) ทั้งนี้ จากการศึกษาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ได้นำมาซึ่งข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ

ประการแรก คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของศาลรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจถูกจำกัดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในช่วงที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

สาธารณะได้ และในกรณีที่ได้รับความเสียหายหรือถูกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลยุติธรรมได้ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลยุติธรรมแทนที่จะเป็นศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของรัฐในทางปกครอง ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้บทบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวอาจนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยองค์กรตุลาการที่เหมาะสมได้

ประการที่สอง หากพิจารณาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี จะพบว่า กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการถูกละเมิดโดยประกาศของคณะรัฐประหาร อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกนำมาใช้บังคับภายหลังจากที่คณะรัฐประหารได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศในห้วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับสถานการณ์ในช่วงที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศเพื่อควบคุมให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ทำให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยสมบูรณ์แล้ว การใช้อำนาจตามประกาศของคณะรัฐประหารก็ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่สอดคล้องกับบริบทของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ “การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ” ในแง่ของหลักการแล้ว ควรเป็นกรณีที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้อย่างชัดเจนที่สุด เนื่องจากเป็นกรณีที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่กระนั้น เมื่อพิจารณาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวกลับพบว่า เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาทั้งสิ้น แม้ว่าในบางคำสั่งที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าผู้ร้องเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ เนื่องจากการยื่นคำร้องที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กรณีดังกล่าวจึงกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

ประการแรก เนื่องจากการใช้สิทธิของประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ถือเป็นช่องทางที่ประชาชนผู้นั้นสามารถใช้สิทธิได้ด้วยตนเอง โดยมีพักต้องรอให้เป็นข้อพิพาทที่อยู่ในการพิจารณาของศาลอื่นแล้วจึงอาศัยการโต้แย้งในศาลนั้นเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังเช่นกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212 ในกรณีนี้ อาจเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ในส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ “ข้อยกเว้น” ตามมาตรา 47 ที่ศาลรัฐธรรมนูญมักนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

ประการที่สอง เนื่องจากข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้ยากหรืออาจใช้ระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจใช้วิธีการเปลี่ยนแนวการพิจารณาวินิจฉัย จากเดิมที่ยึดถือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ มาเป็นการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงโดยชัดแจ้งว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐในช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ดังเช่นกรณีของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญไทย) ที่สามารถมีดุลพินิจในการรับคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้โดยที่ผู้ร้องไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามเงื่อนไขบังคับที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน หากศาลเห็นว่าการไม่ดำเนินการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดผลร้ายแรงและไม่อาจเยียวยาให้แก่ผู้ร้องเมื่อเป็นเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะสามารถมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและสอดคล้องกับความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็น “ที่พึ่งสุดท้าย” ให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง.

เอกสารอ้างอิง

กนิษฐา เชี่ยววิทย์. (2533). *การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). กรุงเทพฯ.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาสร้างรัฐธรรมนูญ. (2540). *กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการการวิสามัญรับทักเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาสร้างรัฐธรรมนูญ. (2550). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ธงชัย วินิจจะกุล. (2566). *ปาฐกถาพิเศษ การปกครองด้วยสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย (Rule by Legal Exceptions: RbLE)*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นงนันทน์ จันทราชโลธร. (2565). *การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ*.

(วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 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.

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2563). *อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561*. (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.

วรวิทย์ กังคศิเทียม. (2566). ศาลรัฐธรรมนูญไทย ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. *ศาลรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 21* (บทที่ 11, น. 467 – 507). กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พริ้นท์.

วสันต์ ชมภูศรี. (2559). *การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริโรจน์ คล้ามไพบูลย์. (2548). *ความคิดทางการเมืองของคาร์ล ชมิทท์ ความเป็นการเมือง สภาวะสมัยใหม่ และเสรีประชาธิปไตย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมยศ จันทรมสบัติ. (2559). *ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมยศ จันทรมสบัติ. (2560). *ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ*. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 10(1), 167 - 194.

สรารุณ ทับทอง. (2557). *รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552 – 2553*.

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2548). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2557). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 12*. กรุงเทพฯ:

พี.เพรส.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2567). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง)*

พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.

Alivizatos, N. et al. (2020). *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency : Reflections*. Retrieved December 22,2025, 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).

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 January 15, 2026, from <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

Dressel, B. (2012). Thailand Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?. In Björn Dressel (Ed.), *The Judicialization of Politics in Asia* (p.79-97). London: Routledge.

Ginsburg, T. & Elkins, Z. (2009). *Ancillary Powers of the Constitutional Courts*. Texas Law Review, 87(7), 1431 - 1461.

Greene, A. (2020). *Emergency Powers in A Time of Pandemic*. Bristol: Bristol University Press.

Harding, A. (2017). *The Fundamentals of Constitutional Courts' International IDEA Constitution Brief*. Retrieved January 15, 2026, from <https://www.idea.int/publications/catalogue/fundamentals-constitutional-courts>.

International Commission of Jurists. (2005). *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*. Retrieved December, 25,2025 from <https://www.icj.org/resource/more-power-less-accountability/>.

Neocleous, M. (2007). *From Martial Law to the War on Terror*. New Criminal Law Review, 10(4), 489 - 513.

Özbudun, E. & Turhan, M. (1995). Emergency Powers. *Science and technique of democracy* No. 12. Retrieved January 12,2026, 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).

Rossiter, C.L. (1948). *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Valim, R. (2018). *State of exception: the legal form of neoliberalism*. Zeitschrift Für Politikwissenschaft, 28(4), 409 - 421.

UN Human Rights Committee. (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 December 22, 2025, from <https://digitallibrary.un.org/record/451555?v=pdf>.