

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พันตำรวจโท ไหวพจน์ อภรณ์รัตน์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๒๘๘/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุภรณ์ อัตถาวงศ์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๖๒๗/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๙ (๒) มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๘๗ (๓) หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบของทั้งสองคำร้อง สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒ พนักงานอัยการไต่สวนฟ้องจำเลย (พันตำรวจโท ไหวพจน์ อภรณ์รัตน์) สรุปความว่า เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๒ จำเลยกับนายสุภรณ์ อัตถาวงศ์ และพวกซึ่งเกินกว่าห้าคนขึ้นไป ได้ร่วมชุมนุมมั่วสุมกันและยุยงส่งเสริมให้มีการก่อเหตุความไม่สงบเรียบร้อย อันเป็นการฝ่าฝืนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ และข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ ต่อมาจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิต ขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยโต้แย้งว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ และการออกข้อกำหนดของนายกรัฐมนตรี เป็นการอาศัยอำนาจของกฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการสลายการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ นอกจากนี้ ยังอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้โดยที่บุคคลที่ถูกจับและควบคุมตัวนั้นไม่จำเป็นต้องกระทำความผิดและถูกแจ้งข้อกล่าวหาใด ๆ ซึ่งจำเลยก็เป็นบุคคลหนึ่งที่ถูกรัฐบาลใช้อำนาจโดยไม่ชอบดังกล่าว ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ และข้อกำหนดที่ออกตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓

คำร้องที่สอง เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ พนักงานอัยการไต่สวนฟ้องจำเลย (นายสุภรณ์ อัตถาวงศ์) ในข้อเท็จจริงเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง และต่อมาจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิต ขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยโต้แย้งว่า ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ ไม่ถือเป็นการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๖ ทำให้นายกรัฐมนตรี

ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดิน และไม่มีอำนาจออกกฎหมาย ประกาศ หรือคำสั่งใด ๆ ได้ การที่นายกรัฐมนตรีออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การชุมนุมของจำเลยกับประชาชนสื่อแดงเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๐ จึงไม่ถือเป็นการผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่เป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ดังนั้น ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ ที่นายกรัฐมนตรีออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้มีการสลายการชุมนุม เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๘๗ (๓)

ศาลแขวงดุสิตมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคดีทั้งสองและพิจารณาคำร้องของจำเลยทั้งสองแล้วเห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ และข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสอง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่งว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่ ทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ และข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ประกาศและข้อกำหนดดังกล่าว มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในชีวิตและร่างกาย มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และมาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติในการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน จนอาจกระทบต่อเอกภาพและบูรณภาพแห่งอาณาเขต รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับเสียหาย โดยมาตรา ๙ (๒) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น โดยห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และมาตรา ๑๑ (๑) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรงนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) นั้น เป็นมาตรการหรือเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว อีกทั้งในการปฏิบัติตามมาตรา ๙ (๒) ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ คือ จะต้องกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมเพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ส่วนมาตรา ๑๑ (๑) เป็นเพียงขั้นตอนในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง อีกทั้งการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยก็มีใช่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง อันเป็นการให้

ศาลยุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อีกชั้นหนึ่ง มิใช่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคล เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) แม้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือระงับเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๑ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๖๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุณ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓ ก วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายภาสพงษ์ เรณูมาศ
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค.๘
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายภาสพงษ์ เรณูมาศ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว