

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๒๔/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๑๓/๒๕๕๓

วันที่ ๗ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง นายสุภรณ์ อัตถาวงศ์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และประกาศที่ออกตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ คำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ ๔๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และคำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ ๗๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคสาม และมาตรา ๔๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.



- ๒ -

๒๕๔๘ ข้อ ๖ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ได้มีคำสั่ง
ศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ ๔๘/๒๕๕๓ ห้ามมิให้สถาบันการเงินทำนิติกรรมสัญญา หรือ
ดำเนินการใด ๆ ทางการเงิน กับบุคคลหรือนิติบุคคลตามบัญชีรายชื่อแนบท้ายคำสั่ง ซึ่งมีชื่อผู้ร้อง
รวมอยู่ด้วยในลำดับที่ ๕๔ มีผลทำให้ผู้ร้องซึ่งมีบัญชีเงินฝากอยู่ในธนาคาร ๓ บัญชี คือ ธนาคาร
ไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาอิมพีเรียลลาดพร้าว และธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขา
ลาดพร้าว และสาขาประดิพัทธ์ ไม่สามารถเบิกถอนเงินจากบัญชีดังกล่าวได้ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑
(๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และ
มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และหลักทั่วไปของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ รับรองว่าบุคคลย่อมใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้
เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การที่ผู้ร้องซึ่งมีบัญชีเงินฝากอยู่ในธนาคารไปขอ
เบิกถอนเงินจากบัญชีของตนเองย่อมไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพราะมิได้
ทำให้ผู้ใดต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย นอกจากนี้เงินฝากของผู้ร้องย่อมถือเป็นทรัพย์สินของผู้ร้อง
ที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ ด้วยเหตุนี้
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) จึงถือเป็น
บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ยังบัญญัติให้บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง
ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคล
หนึ่งเป็นการเจาะจง แต่การออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๖) ของพระราชกำหนด
ดังกล่าว และคำสั่งที่ ๔๘/๒๕๕๓ เป็นการบังคับเจาะจงแก่นิติบุคคล ๑๓ ราย และบุคคลธรรมดา
๑๐๖ ราย ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙



- ๓ -

และมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และประกาศที่ออกตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ และคำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ ๔๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๔๑ สำหรับการใช้สิทธิของผู้ร้องครั้งนี้ ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิด้วยวิธีการอื่นได้แล้ว เนื่องจากผู้ร้องไม่อาจดำเนินการทางศาลปกครองได้ เพราะพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครองไว้ ส่วนการดำเนินคดีทางศาลยุติธรรมผู้ร้องก็มิได้ประสงค์จะให้เจ้าพนักงานต้องรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือทางวินัย ดังความปรากฏในมาตรา ๑๗ ของพระราชกำหนดดังกล่าวแต่ประการใด แต่ผู้ร้องต้องการได้สิทธิและเสรีภาพในการทำธุรกรรมทางการเงินคืนเท่านั้น ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้มีคำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ ๗๘/๒๕๕๓ เรื่อง ให้นำบุคคลมารายงานตัวเพื่อให้ถ้อยคำเกี่ยวกับธุรกรรมที่ต้องสงสัยว่าอาจเกี่ยวข้องกับการกระทำหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ โดยเป็นการสั่งให้บุคคลที่มีรายชื่อท้ายคำสั่งนี้ ไปรายงานตัวเพื่อให้ถ้อยคำ อันมีชื่อผู้ร้องเป็นลำดับที่ ๔๕ ดังนั้น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยด้วยว่า คำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ ๗๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ใน



- ๔ -

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง กำหนดว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ แล้ว เห็นว่า ผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประกาศที่ออกตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ คำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ ๔๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และคำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ ๗๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๔๑ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ประกาศฉบับดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับโดยองค์กฤษฎีกาตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนกรณีคำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งสองฉบับดังกล่าว เห็นว่า เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘



- ๕ -

แม้จะเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหาร เพื่อกระทำการตามที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ได้ให้อำนาจไว้ มิได้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กฤษฎีกาตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน คำร้องของผู้ร้องในประเด็นนี้ จึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง

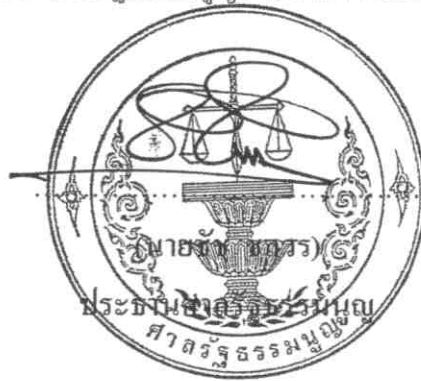
ประเด็นที่สอง ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวแม้ผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๑ (๖) ในเรื่องการห้ามทำธุรกรรมทางการเงิน อันกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน อันต้องด้วยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำร้องว่าผู้ร้องได้ใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) อันเป็นการใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แม้ผู้ร้องจะกล่าวอ้างว่าไม่อาจดำเนินคดีทางศาลปกครองได้ เนื่องจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้ ส่วนการดำเนินคดีทางศาลยุติธรรมผู้ร้องก็ได้ประสงค์จะให้เจ้าพนักงานต้องรับผิดทางแพ่ง อาญา หรือทางวินัย อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมายดังความปรากฏในมาตรา ๑๗ ของพระราชกำหนดดังกล่าวก็ตาม เมื่อผู้ร้องยังมีได้ใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) คำร้องของผู้ร้องในประเด็นนี้ จึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



- ๖ -

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย
พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





- ๓ -

(คำสั่งที่ ๒๔/๒๕๕๓)

(นายจรูญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล โยกขุร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนรงค์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ