

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลแขวงดุสิต

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัวเป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

สำหรับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ตามที่ได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัว ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวเพิ่มเติม และแก้ไขวันเวลาและสถานที่รายงานตัว ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ และ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗” และวรรคสอง บัญญัติว่า “หากบุคคลที่มีรายชื่อตามคำสั่งดังกล่าว ไม่มารายงานตัวภายในวันเวลาที่กำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท

หรือทั้งจำทั้งปรับ และห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินหรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลหรือนิติบุคคล เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของชาติ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม” และประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัวเป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ บัญญัติว่า “ตามที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว ต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ปรากฏว่ามีบุคคลบางราย ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาตินั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เกี่ยวกับการเรียกบุคคลให้มารายงานตัวต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นไปอย่างเคร่งครัดและเด็ดขาด จึงออกประกาศดังนี้ ๑. บุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัวต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและถูกสั่งห้ามกระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ล้วนเป็นประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติรับรองสถานะของประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป แต่ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ อ้างถึงคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ให้บุคคลที่มีชื่อมารายงานตัวตามฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๓/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ ซึ่งคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ให้บุคคลที่มีชื่อมารายงานตัวที่เกี่ยวกับจำเลยมีเฉพาะคำสั่งที่ ๕/๒๕๕๗ ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะวินิจฉัยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งฉบับดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาตินี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายอาญาโดยมากำหนดสภาพบังคับทางอาญาในประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ อันเป็นการกำหนดให้การไม่มารายงานตัวมีสภาพบังคับทางอาญาตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ ซึ่งในช่วงขณะเวลานั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้วิธีการอ่านประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติผ่านทางสถานีโทรทัศน์ โดยปรากฏ

ข้อความตอนท้ายของประกาศว่า ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป เช่นนี้ ประกาศต่าง ๆ ย่อมมีผลใช้บังคับนับแต่เวลาที่ได้มีการอ่านประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านทางสถานีโทรทัศน์เป็นต้นไป คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ กำหนดให้บุคคลมารายงานตัวในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา ซึ่งคำสั่งนี้ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับทางอาญาไว้ ต่อมาวันเดียวกันได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ กำหนดให้การไม่มารายงานตัวดังกล่าวมีสภาพบังคับทางอาญา โดยอาศัยเหตุในการกำหนดความผิดของบุคคลผู้ไม่มารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕/๒๕๕๗ เช่นนี้ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ มีสภาพบังคับทางอาญาย้อนหลังไปเอาผิดกับบุคคลผู้ไม่มารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แม้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ จะเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของผู้เป็นรัฐอธิปัตย์ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย แต่บทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองด้วยกฎหมายที่ห้ามลงโทษทางอาญาแก่บุคคล หากมิได้มีกฎหมายกำหนดเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ก่อนการกระทำความผิด ฉะนั้นคณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องไม่บัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญาให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง ซึ่งหลักการนี้มีบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ รวมทั้งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งด้วย เมื่อประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ มีทั้งส่วนที่มีโทษทางอาญาและห้ามกระทำการใด ๆ ที่ไม่ได้มีโทษทางอาญา ซึ่งส่วนที่ห้ามกระทำการใด ๆ นี้ ไม่ใช่กรณีที่ศาลแขวงดุสิตจะใช้บทบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดี เช่นนี้ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนของโทษทางอาญา จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และเมื่อประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนของโทษทางอาญาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังวินิจฉัยมาข้างต้น ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวเฉพาะในส่วนของโทษทางอาญาเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่าประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับนี้ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

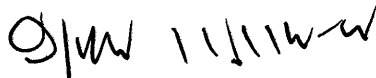
ส่วนประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ นั้น มีทั้งส่วนที่กำหนดโทษทางอาญา รวมทั้งห้ามกระทำการใด ๆ ด้วย เมื่อคำฟ้องของโจทก์อ้างว่าจำเลย เป็นบุคคลผู้มีรายชื่อให้มารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ แต่ไม่มารายงานตัวตามกำหนดอันเป็นความผิดตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ข้อ ๑ เช่นนี้ ศาลแขวงดุสิตซึ่งมิได้ ใช้บทบัญญัติที่ห้ามกระทำการใด ๆ บังคับแก่คดี ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยเฉพาะในส่วนของโทษ ทางอาญาในข้อ ๑ ซึ่งการไม่มารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๗/๒๕๕๗ จึงเป็นความผิดตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ ที่ได้มีผลบังคับทางอาญา อยู่ก่อนแล้ว มิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดโทษทางอาญาย้อนหลังทำนองเดียวกับประกาศคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ดังที่วินิจฉัยมาข้างต้นไม่ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ที่บัญญัติรับรองสถานะของประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป ทั้งยังมีได้มีการยกเลิกโดย การตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ จึงมีผลใช้บังคับต่อไป ประกาศฉบับนี้จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง สำหรับ ปัญหาว่าประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็น บทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติคุ้มครองปัจเจกบุคคลเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องการคุ้มครอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลทุกคนตามหลักสากลและเพื่อให้ คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนไทยเสมอกัน มิได้มีข้อความรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่มีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงมิใช่กรณีที่ประกาศคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด ๑ บททั่วไปได้ จึงไม่พิจารณาวินิจฉัย ส่วนการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและ

เสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องมิผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อประกาศฉบับดังกล่าวมีสภาพบังคับทางอาญา เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นการเฉพาะ โดยหลักแล้วกฎหมายจะต้องมิผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่หลักการดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นที่ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกระทำได้เมื่อมีเหตุการ์ณหรือข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น และฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าจะต้องตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นการเฉพาะ ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจตรากฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวใช้บังคับกับบุคคลเหล่านั้นได้ โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักการห้ามมิให้ตรากฎหมายใช้บังคับกับเฉพาะกรณี จะเห็นได้ว่า แม้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ ได้กำหนดตัวบุคคลตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีลักษณะเป็นการใช้บังคับแก่กลุ่มบุคคล ไม่ใช่บังคับเป็นการทั่วไปและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะยึดอำนาจการปกครองประเทศได้มีสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ ในหลายพื้นที่ จนอาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองได้สำเร็จ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเป็นรัฐอธิปไตยและอยู่ในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติย่อมมีอำนาจออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติเรียกตัวบุคคลให้บุคคลมารายงานตัว เพื่อให้การรักษาความสงบและการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าว อันเป็นกรณียกเว้นที่สามารถตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อบ้านเมืองกลับเข้าสู่สภาวะปกติ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ กำหนดให้บุคคลผู้ไม่มีรายงานตัวมีสภาพบังคับทางอาญา บัญญัติให้บุคคลต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แม้จะมีวัตถุประสงค์หรือความจำเป็นเพื่อต้องการให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งคณะรักษาความสงบ

แห่งชาติในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐอธิปไตยในขณะนั้น และเพื่อให้การรักษาความสงบและการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีสภาพบังคับทางอาญา จึงต้องพิจารณาว่ามีความเหมาะสมอันเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ด้วย แม้การกำหนดโทษทางอาญาดังกล่าวย่อมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้บุคคลมารายงานตัว เพื่อจำเป็นที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอันเป็นประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการนำตัวบุคคลที่ยังมิได้กระทำความผิด เพียงแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะก่อให้เกิดอันตรายหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นเท่านั้น กับทั้งยังมีวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๖ แทนการกำหนดให้มีสภาพบังคับโทษทางอาญา นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับโทษทางอาญากรณีบุคคลกระทำความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามกฎหมายทั่วไป ดังเช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ใดทราบคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔๙ บัญญัติให้บุคคลผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลของคณะกรรมการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้บุคคลผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๑ บัญญัติให้บุคคลผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แล้วย่อมแสดงให้เห็นว่าประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ที่บัญญัติให้บุคคลต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เมื่อประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วน of โทษทางอาญาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังวินิจฉัยมาข้างต้น ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าว เฉพาะในส่วน of โทษทางอาญาเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง กรณีไม่จำต้อง

วินิจฉัยต่อไปว่าประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับนี้จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗
วรรคหนึ่งและวรรคสามอีก

จึงวินิจฉัยว่า ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง
ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗
เฉพาะในส่วนของโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง
ส่วนมาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ไม่พิจารณาวินิจฉัย และประกาศคณะรักษา
ความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้บุคคล
มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนของโทษทางอาญา
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง
ส่วนมาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ไม่พิจารณาวินิจฉัย


(นายวิรุพท์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ