

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๐

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๑

วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๕ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคสอง เป็นบทเฉพาะกาลที่รับรองว่า บรรดาการใดๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๘ ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมาย ดังนั้น จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่านอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้น ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติแม้ยังไม่มีกรตรากรกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยในการตรากรกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณัที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กรกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกรกฎหมายเท่าเทียมกัน ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกรกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาทีกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกรกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาทีกระทำความผิดมิได้ โดยในมาตรา ๒๘ วรรคสองบัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา โดยตราบเท่าที่ศาลยังไม่มีความพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ดังนั้น จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลและหลักสิทธิมนุษยชนที่ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๑ ที่ว่า “ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกรกฎหมายในการ

พิจารณาคดีที่เปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวงสำหรับการต่อสู้คดี” และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ ๑๔ วรรคสอง ที่ว่า “บุคคลทุกคนซึ่งต้องหว่ากระทำผิดอาญาต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด” เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาจนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด อันเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การปราบปรามและควบคุมยาเสพติดให้โทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยยาเสพติดให้โทษซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ ประกอบกับปัญหายาเสพติดให้โทษเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ เป็นภัยร้ายแรงต่อสุขภาพและชีวิตของมนุษย์ จึงต้องมีมาตรการลงโทษขั้นเด็ดขาด แต่โดยที่กฎหมายเดิมมีบทบัญญัติที่กำหนดว่าบุคคลซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ ประเภท ๒ ประเภท ๔ และประเภท ๕ โดยมียาเสพติดให้โทษเกินปริมาณที่กำหนดไว้ ให้ถือเป็นเด็ดขาดว่าผู้นั้นกระทำเพื่อจำหน่ายโดยไม่ได้เปิดโอกาสให้พิจารณาจากพฤติการณ์หรือค่านิ่งถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้กระทำความผิดและไม่ได้ให้สิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยในการพิสูจน์ความจริงในคดี จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง ให้มีลักษณะเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเพื่อให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีโอกาสพิสูจน์ความจริงโดยนำพยานหลักฐานมาสู้หักล้างข้อสันนิษฐานของกฎหมายเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นการกระทำเพื่อจำหน่ายหรือไม่ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อสันนิษฐานจากเดิมที่เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดแก้ไขเป็นข้อสันนิษฐานไม่เด็ดขาดนี้ จึงเป็นกรณีกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด เมื่อกฎหมายที่ออกมาภายหลังมีลักษณะเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดยิ่งกว่า ดังนั้น ย่อมสามารถใช้บังคับย้อนหลังได้โดยไม่ขัดกับหลักนิติธรรมสากลและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และดังที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ และมาตรา ๓ อย่างไรก็ดี การที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ไม่ให้ใช้บังคับแก่คดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้นำกฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ บังคับแก่คดีดังกล่าวต่อไปจนกว่าคดีถึงที่สุด” ย่อมมีผลทำให้ไม่อาจนำกฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ รวมทั้งคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาแล้วแต่กรณี ทำให้บุคคลซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ ประเภท ๒ ประเภท ๔ และประเภท ๕ โดยมียาเสพติดให้โทษเกินปริมาณที่กำหนดไว้ ต้องถูกสันนิษฐานเป็นเด็ดขาดว่าผู้นั้นกระทำเพื่อจำหน่ายและไม่ได้สิทธิในการพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่าตนเองไม่ได้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมียาเสพติดให้โทษในประเภทต่าง ๆ ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ถือเป็นกรจำกัดขอบเขตของผลแห่งกฎหมายดังกล่าว มิให้มีผลใช้บังคับกับบุคคลซึ่งเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาซึ่งศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว แต่กระบวนการพิจารณาคดีนั้นยังไม่ถึงที่สุด บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้บุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดสิทธิในการได้รับหลักประกันที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งมุ่งให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาจนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด โดยได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในวรรคสองว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” จำเลยจึงไม่ได้รับความคุ้มครอง ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการต่อสู้คดีของจำเลยในคดีที่ยังไม่ถึงที่สุด อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และหลักนิติธรรมของสังคมและรัฐสมัยใหม่

นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังส่งผลให้กฎหมายที่ได้ตราขึ้นนั้นมิใช่กฎหมายที่ใช้บังคับได้โดยมีผลเป็นการทั่วไป ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากมีการกำหนดขอบเขตความสมบูรณ์แห่งผลใช้บังคับของกฎหมายไว้เป็นการเจาะจง โดยไม่ให้ใช้บังคับแก่คดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ อันมีผลให้ผู้ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาซึ่งยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด กลายเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวและไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลผู้ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นคดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด ย่อมมีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลที่เหนือกว่าได้ โดยศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์ความสอดคล้องรองรับกันระหว่างบรรทัดฐานเฉพาะ (individual norm) ที่ปรากฏในคำตัดสินพิพากษาของศาลชั้นต้นกับบรรทัดฐานทั่วไป (general norm) ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกนำมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ

การรับรองสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลที่เหนือกว่านั้น ถือเป็นหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายของการพิพากษาคดีของศาลโดยทั่วไป ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ย่อมมีหน้าที่นำบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาวินิจฉัยว่า คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่ถูกโต้แย้งนั้นเป็นไปโดยสอดคล้องกับบรรทัดฐานทั่วไปของกฎหมายที่ว่าด้วยความผิดและกระบวนการพิจารณาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหรือไม่ เพียงใด เมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบรรทัดฐานสูงสุดได้กำหนดเงื่อนไขให้การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ย่อมต้องเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลเป็นการทั่วไป กล่าวคือ มีผลใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่ได้มีขึ้นแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย

ส่วนคดีที่ถึงที่สุดนั้นเป็นไปตามกฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ อันเป็นไปตามหลักการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความที่แก้ไขใหม่ซึ่งจะไม่นำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นแล้ว ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบต่อหลักความแน่นอนและมั่นคงหรือถึงที่สุดของคำพิพากษาขององค์กรตุลาการ การที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ มิให้นำมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมไปใช้บังคับแก่คดีที่ถึงที่สุด จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลฎีกาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของศาลชั้นรองลงไปโดยมีผลเป็นที่ที่สุด การทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดโดยศาลในชั้นสุดท้าย มีสถานะเป็นการรับรองให้คำพิพากษาในคดีพิพาทภายใต้บทกฎหมายหนึ่ง ๆ มีสภาพเป็นบรรทัดฐานเฉพาะที่มีอำนาจบังคับทางกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ไม่ให้ใช้บังคับแก่คดีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้นำกฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ บังคับแก่คดีดังกล่าวต่อไปจนกว่าคดีถึงที่สุด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ส่วนคดีที่ถึงที่สุดแล้วไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ