

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๑

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญา ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ ได้บัญญัติหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยว่าต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบ

ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระงับเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” และมาตรา ๒๙ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้”

สำหรับประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีเจตนารมณ์ปรากฏตามความในวรรคหนึ่งว่า “... เป็นการสมควรกำหนดหน้าที่ของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้พิมพ์ลายนิ้วมือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมาย ...” โดยวรรคสอง กำหนดให้ “ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีหน้าที่ต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ประกาศดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในช่วงที่เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยให้วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ และให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองจนกว่าสถานการณ์ของประเทศจะเข้าสู่ภาวะปกติและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปเนื่องจากมิได้มีการยกเลิกแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาตามความในวรรคสอง อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ ที่กำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา

กรณีไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน โดยให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมและกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกิน หกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับแล้ว เห็นว่า ประกาศดังกล่าวมีเจตนารมณ์ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าพนักงาน ดังกล่าวจะนำลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าของผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ได้ไปใช้ในการตรวจสอบประวัติ อาชญากรรม ซึ่งนับว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการ สืบสวนสอบสวน ค้นหาตัวผู้กระทำความผิด เพื่อให้ทราบประวัติการกระทำความผิด การค้นหา ผู้หลบหนีคดี การพิจารณาความผิด การกำหนดบทลงโทษ ตลอดจนกำหนดวิธีการในการลงโทษ ผู้กระทำความผิดนั้น เป็นต้น อันถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การอำนวยความยุติธรรม และการสร้างความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้นได้ในบ้านเมืองในช่วงสถานการณ์ไม่ปกติ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความต้องการ ให้ประชาชนอยู่ในความสงบ ไม่ก่อความวุ่นวายและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยมุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพของการใช้อำนาจรัฐเพื่อนำบ้านเมืองกลับสู่ภาวะปกติ จึงได้จำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน โดยในกรณีตามประกาศดังกล่าวได้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ ผู้ต้องหาโดยให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมและกำหนดอัตราโทษจำคุก ที่ค่อนข้างสูง อันแสดงให้เห็นถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ค่อนข้างรุนแรงเพื่อให้เกิดการเกรงกลัว ต่อการกระทำความผิดหรือป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ เปลี่ยนแปลงไป ในยามที่บ้านเมืองอยู่ในสถานการณ์ปกติ การบริหารราชการแผ่นดิน การใช้อำนาจรัฐ และการใช้ชีวิตของประชาชนย่อมแตกต่างไปจากสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญ ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และในคดีอาญาจะบังคับบุคคลใดให้การเป็นพยานต่อตนเองมิได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสี่ อันเป็น การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ดังที่ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรใช้อำนาจรัฐจะต้องเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสองด้วย ดังนั้น การพิจารณาถึง

กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ นั้น จะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมือง ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในขณะที่ยกกฎหมาย และในขณะที่ใช้บังคับกฎหมายประกอบกันเพื่อเป็นหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ

การที่ประกาศดังกล่าวกำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญากรณีไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า ตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน โดยให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความผิดฐานกระทำความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมและกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ นั้น เห็นว่า เป็นมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงเกินความจำเป็นเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่ต้องการ คือ ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าของผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเพื่อนำไปตรวจสอบประวัติอาชญากรรม ซึ่งแม้จะมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ก็ยังคงมีมาตรการทางกฎหมายอื่นซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประกาศดังกล่าวได้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง ที่เป็นมาตรการลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ซึ่งบัญญัติเป็นความผิดลหุโทษ มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น อันน่าจะเพียงพอและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนของการกระทำความผิดกับบทกำหนดโทษ เนื่องจากการกระทำอันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานมิใช่เป็นการกระทำที่ผู้กระทำความผิดมีความชั่วหรือก่อให้เกิดภัยอันตรายร้ายแรงถึงขนาดที่ต้องถูกข่มขู่ให้เข็ดหลาบ ถูกตั้งข้อรังเกียจ หรือถูกตัดขาดจากสังคมโดยกำหนดโทษจำคุกอันมีระยะเวลาอันพอที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดี ดังนั้น การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและโทษทางอาญาตามความในวรรคสอง มีผลบังคับใช้ในสถานการณ์ปกติ จึงเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับ
การยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้
เป็นความผิดและโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง
และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ