

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๖

วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (จำสืบเอก สราวุฒิ ชาราธร) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ. ๔๗๑๗/๒๕๕๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของ จำสืบเอก สราวุฒิ ชาราธร ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ. ๔๗๑๗/๒๕๕๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่ สรุปความเป็นมาและข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด กองคดียาเสพติด กอง ๓ เป็นโจทก์ฟ้องจำสืบเอก สราวุฒิ ชาราธร ที่ ๑ ผู้ร้อง นายก้องเกียรติ เจริญนันท์ ที่ ๒ นางกนกวรรณ ชาราธร ที่ ๓ และพลทหารธง โหมงอ่วม ที่ ๔ เป็นจำเลย ต่อศาลอาญาในฐานะความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยร่วมกันผลิตและมีวัตถุประสงค์จำหน่ายในประเภทที่ ๒ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในความครอบครองเพื่อขายโดยไม่ได้รับอนุญาต และเกินปริมาณที่รัฐมนตรีกำหนด ระหว่างการพิจารณาของศาลอาญา จำเลยที่ ๒ ถึงแก่ความตาย สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระดับศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ศาลอาญาพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่า ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ มีความผิดตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ (๗ ทวิ) มาตรา ๑๓ ทวิวรรคหนึ่ง มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๕ มาตรา ๑๐๖ ทวิ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ การกระทำของผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ซึ่งมีอัตราโทษเท่ากัน ให้ลงโทษฐานผลิตวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท ๒ ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ เป็นข้าราชการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ จำคุก

คนละ ๔๕ ปี คำรับสารภาพของผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ ในชั้นจับกุมและชั้นสอบสวน เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาอยู่บ้าง มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ จำคุกผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ คนละ ๓๐ ปี ยกฟ้องจำเลยที่ ๓ ริมเมทแอมเฟตามีนของกลางให้แก่กระทรวงสาธารณสุข

ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลอาญาว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ที่ให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นข้าราชการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ” เพราะผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ แม้จะเป็นข้าราชการทหาร แต่ก็มีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หากจะต้องรับโทษก็ควรได้รับโทษเท่าบุคคลทั่วไป ส่วนจำเลยที่ ๔ เป็นเพียงพลทหารถูกเรียกเข้าประจำการตามกฎหมายเพียง ๒ ปี ไม่ใช่ข้าราชการประจำตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ จำเลยที่ ๔ จึงไม่อยู่ในบทบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ศาลอุทธรณ์พิพากษา เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ เป็นข้าราชการทหาร กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด พิพากษายืน

ผู้ร้องฎีกาว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ที่ให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นข้าราชการ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ไม่สามารถนำมาเพิ่มโทษผู้ร้องซึ่งเป็นข้าราชการทหารได้

ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลอุทธรณ์ยกบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ มาใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งจำเลยที่ ๑ ฎีกาโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ใช้บังคับไม่ได้ ศาลฎีกาเห็นว่า ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้จำต้องใช้บทบัญญัติดังกล่าววินิจฉัยคดี จึงเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมไปตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัย มี ๒ มาตรา คือ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐบาล พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

และพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “กรรมการหรืออนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ใด กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือกระทำความผิดตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ตามคำร้องก็คือ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่ ซึ่งผู้ร้องโต้แย้งไว้ในคำร้องว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ที่ให้เพิ่มโทษเป็นสามเท่า แก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นข้าราชการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เพราะการจะต้องรับโทษเมื่อไปกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น มิใช่เป็นเรื่องในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ การที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ บัญญัติกำหนดอัตราระวางโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นข้าราชการให้ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ซึ่งแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองและกำหนดขอบเขตการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ว่า บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไปได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

ส่วนพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ “เพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวขึ้นโดยเฉพาะ” โดยกำหนดมาตรการต่างๆ ไว้เป็นการเฉพาะหลายประการเพื่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ส่วนหนึ่งก็คือ บทกำหนดโทษที่กำหนดไว้หนักกว่าปกติ ทั้งในส่วน of บุคคลทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ผู้ใดพยายามกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ” ซึ่งต่างจากการพยายามกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๐ ที่ได้รับโทษเพียงสองในสามของโทษ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอัตราระวางโทษแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ซึ่งโดยปกติเมื่อบุคคลผู้ใดกระทำความผิดอาญาย่อมจะต้องถูกดำเนินคดีตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ส่วนบุคคลใดจะต้องรับโทษสถานใด เพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่กฎหมายในเรื่องนั้นๆ กำหนดตามสมควร ให้ได้สัดส่วนกับสถานะความรู้ผิดชอบของผู้กระทำความผิด และผลกระทบต่อสังคม เพื่อความเหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดเมื่อข้าราชการ ทหาร ตำรวจ เป็นบุคคลที่มีภาระหน้าที่ในการรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งจะต้องยึดระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ และโดยที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ นี้ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น การกำหนดโทษข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

จึงเป็นมาตรการเฉพาะเพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดอันเป็นภัยร้ายแรงต่อสุขภาพและชีวิตของมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเพื่อให้ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ไม่กล้ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพราะข้าราชการ ทหาร ตำรวจ คือกลไกสำคัญส่วนหนึ่งของรัฐในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หากข้าราชการ ทหาร ตำรวจ มีส่วนร่วมมือหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดก็จะทำให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไม่ได้ผล จึงมีความจำเป็นต้องวางโทษของข้าราชการ ทหาร ตำรวจ หนักกว่าประชาชนทั่วไป ส่วนข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ที่ไม่ได้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดก็ยังมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นเดียวกับประชาชนชาวไทยทั่วไป แต่เมื่อใดที่ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดย่อมจะต้องถูกลงโทษแตกต่างจากบุคคลทั่วไป แม้จะเป็นการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมแก่สถานะของการเป็นข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ จึงฟังไม่ขึ้น เพราะบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ แต่ประการใด เพราะดังได้กล่าวแล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ นั้น แม้จะรับรองว่า ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ มีสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เหมือนบุคคลทั่วไป แต่ก็ยังอนุญาตให้รัฐโดยรัฐสภา หรือองค์กรที่รัฐสภามอบอำนาจไว้ให้มีอำนาจออกกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย และจรรยาบรรณได้ เช่น บังคับให้ข้าราชการ ตำรวจและทหารต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองและมีวินัยที่จะต้องรักษาแตกต่างจากบุคคลทั่วไป เป็นต้น

นอกจากนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญในหมวด ๓ จะบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างกว้างขวางมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทุกฉบับ แต่รัฐธรรมนูญก็มิได้รับรองสิทธิของบุคคลผู้กระทำความผิดให้ได้รับโทษเสมอกันแต่อย่างใด โดยปล่อยให้เป็นอำนาจของรัฐ โดยรัฐสภาที่จะตรากฎหมายกำหนดระวางโทษตามความหนักเบาของการกระทำความผิดนั้นๆ ตามความจำเป็นของสถานการณ์บ้านเมือง และเพิ่มโทษแก่บุคคลที่รัฐสภาประสงค์จะป้องกันมิให้กระทำความผิดบางอย่างได้เป็นกรณีพิเศษ ในขณะที่เดียวกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ก็มีได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดที่เป็นข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ แต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ