

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การทดสอบการเมาสุราของผู้ขับขี่โดยวิธีการตรวจวัดจากเลือด

ศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๐๑/๑๐๒๖ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้มีการทดสอบผู้ขับขี่ว่าเมาสุราหรือไม่ โดยข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว กำหนดให้ตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์โดยวิธีตรวจวัดจากเลือด ซึ่งมาตรา ๑๕๒ วรรคสอง และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า ผู้ขับขี่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ (๑) หรือ (๒) ให้เจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่งให้มีการทดสอบผู้ขับขี่ดังกล่าวว่าห่อนความสามารถในอันที่จะขับหรือเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นหรือไม่” และ “การทดสอบตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น

ศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนนพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการทดสอบโดยวิธีตรวจวัดจากเลือดตามข้อกฎหมายที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีความเห็นโต้แย้งจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายว่าไม่สามารถถือปฏิบัติได้ โดยเห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่าต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒) ส่วนกฎหมายที่ไม่ได้ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ไม่ใช่มติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ ดังนั้น จึงมีปัญหาว่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ หรือไม่ พร้อมทั้งขอทราบแนวทางปฏิบัติว่าจะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้การทดสอบผู้ขับขี่ว่าเมาสุราหรือไม่ โดยวิธีตรวจวัดจากเลือดสามารถปฏิบัติได้

อย่างไรก็ตาม โดยที่ศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนนไม่ใช่หน่วยงานระดับกรม จึงไม่อาจหาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ และต่อมากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้มีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๙/๔๙๗๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีทดสอบว่าเมาสุราหรือไม่ โดยข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนดให้ “ตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์โดยวิธีตรวจวัดจากเลือด” เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ หรือไม่ หากเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะมีวิธีการอย่างไร ที่จะสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการทดสอบดังกล่าวได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) กระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบก) กระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อทดสอบการเมาสุราของผู้ขับขี่โดยวิธีการตรวจวัดจากเลือด เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เห็นว่า มาตรา ๑๔๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการทดสอบผู้ขับขี่ซึ่งขับขี่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ (๑) หรือ (๒) ว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าผู้ขับขี่ฝ่าฝืน

^๑ มาตรา ๑๔๒ เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่หยุดรถในเมื่อ

(๑) รถนั้นมีสภาพไม่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖

(๒) เห็นว่าผู้ขับขี่หรือบุคคลใดในรถนั้นได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับรถนั้น ๆ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าผู้ขับขี่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ (๑) หรือ (๒) ให้เจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้มีการทดสอบผู้ขับขี่ดังกล่าวว่าหยาบความสามารถในอันที่จะขับขี่หรือเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นหรือไม่

ในกรณีที่ผู้ขับขี่ตามวรรคสองไม่ยอมให้ทดสอบ ให้เจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกักตัวผู้นั้นไว้ดำเนินการทดสอบได้ภายในระยะเวลาเท่าที่จำเป็นแห่งกรณีเพื่อทำการทดสอบเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และเมื่อผู้นั้นยอมให้ทดสอบแล้ว หากผลการทดสอบปรากฏว่าไม่ได้ฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ (๑) หรือ (๒) ก็ให้ปล่อยตัวไปทันที

การทดสอบตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๓ (๑) หรือ (๒)^๒ ให้เจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้มีการทดสอบผู้ขับขี่ดังกล่าวว่าห่อนความสามารถในอันที่จะขับหรือเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นหรือไม่ โดยบัญญัติให้การทดสอบเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว โดยในข้อ ๑^๓ ของกฎกระทรวงฯ กำหนดว่า การทดสอบผู้ขับขี่ว่าเมาสุราหรือไม่ ให้ตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดของผู้ขับขี่โดยใช้วิธีการตามลำดับ คือ ตรวจวัดลมหายใจ ตรวจวัดจากปัสสาวะ และตรวจวัดจากเลือด ในกรณีที่ไม่สามารถทดสอบโดยวิธีตรวจวัดลมหายใจได้จึงให้ใช้วิธีการตรวจวัดจากปัสสาวะและตรวจวัดจากเลือด และข้อ ๒^๔ ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดว่า กรณีที่ต้องทดสอบโดยวิธีตรวจวัดจากเลือด ให้ส่งตัวผู้ขับขี่ไปยังโรงพยาบาลที่ใกล้ที่สุด และทำการเจาะเลือดภายใต้การกำกับดูแลของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑ (๓) และข้อ ๒ ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การทดสอบโดยวิธีการตรวจวัดจากเลือดตามกฎกระทรวงนี้มี ๒ ขั้นตอน คือ การเจาะเลือด และการตรวจเลือด ทั้งนี้ การเจาะเลือดนั้น เป็นวิธีการเพื่อให้ได้เลือดมา ส่วนการตรวจเลือดเป็นการนำเลือดไปตรวจวิเคราะห์ในห้องทดลองเพื่อให้ทราบระดับแอลกอฮอล์ในเลือดของผู้ขับขี่ และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้การดำเนินการต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวต้องกระทำต่อร่างกายของบุคคลซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลตามที่มาตรา ๓๑^๕

^๒ มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ขับขี่ขับรถ

(๑) ในขณะห่อนความสามารถในอันที่จะขับ

(๒) ในขณะเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๑ การทดสอบผู้ขับขี่ว่าเมาสุราหรือไม่ ให้ตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดของผู้ขับขี่โดยใช้วิธีการตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจวัดลมหายใจด้วยเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจหรือทดสอบ ให้ใช้เครื่องตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์ในเลือด โดยวิธีเป่าลมหายใจ (BREATH ANALYZER TEST) และอ่านค่าของแอลกอฮอล์ในเลือดเป็นมิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์

วิธีการตรวจหรือทดสอบ ให้ปฏิบัติตามวิธีการตรวจสอบของเครื่องตรวจแต่ละชนิด

(๒) ตรวจวัดจากปัสสาวะ

(๓) ตรวจวัดจากเลือด

การตรวจวัดตาม (๒) หรือ (๓) ให้ใช้ในกรณีที่ไม่สามารถทดสอบตาม (๑) ได้เท่านั้น

^๔ ข้อ ๒ กรณีที่ต้องทดสอบโดยวิธีตรวจวัดจากเลือดตามข้อ ๑ (๓) ให้ส่งตัวผู้ขับขี่ไปยังโรงพยาบาลที่ใกล้ที่สุด และทำการเจาะเลือดภายใต้การกำกับดูแลของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม

^๕ มาตรา ๓๑ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

ของรัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ และในหลักทั่วไปของการประกอบวิชาชีพเวชกรรม การกระทำต่อร่างกายของผู้ป่วยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ป่วย เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการช่วยชีวิตของผู้ป่วยในกรณีฉุกเฉิน ดังนั้น การเจาะเลือดที่กระทำต่อร่างกายของผู้ป่วยซึ่งก็ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ป่วยด้วย

ฉะนั้น บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในกฎกระทรวงจึงต้องบัญญัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กรณีตามข้อหาข้อนี้ มาตรา ๑๔๒^๖ วรรคสอง บัญญัติให้เจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้มีการทดสอบผู้ขับขี่ว่ามีความสามารถในการขับขี่ที่จับหรือเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นหรือไม่ โดยมีได้กล่าวถึงการเจาะเลือดไว้ ดังนั้น บทบัญญัติข้อ ๑ (๓)^๗ และข้อ ๒^๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้ การทดสอบผู้ขับขี่ว่าเมาสุราหรือไม่ ให้ตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดของผู้ขับขี่โดยวิธีการตรวจวัดจากเลือด และให้ทำการเจาะเลือดภายใต้การกำกับดูแลของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมนั้น หากผู้ถูกเจาะเลือดไม่ยินยอมแม้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมก็เป็นการเกินอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมทั้งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๙^๙ และมาตรา ๓๑^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เห็นว่า เมื่อได้มีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การทดสอบผู้ขับขี่ว่าเมาสุราหรือไม่ให้ตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดโดยวิธีการตรวจวัดจากเลือดเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและกระทบต่อสิทธิ

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๙ มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

และเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญ จึงควรให้
หน่วยงานผู้รับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๑๔๒
แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทดสอบผู้ขับขี่โดย
กำหนดให้มีการเจาะเลือดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งต้องอ้างมาตรา ๑๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจราจร
ทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่จะออกใหม่ด้วย เพื่อให้กฎกระทรวงที่ออกตาม
ความในมาตรา ๑๔๒ มีผลใช้บังคับอย่างถูกต้อง

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๗