

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๔

วันที่ ๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย
โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้
กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล
เกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล
ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง
ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง
เป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๙
บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗ เว้นแต่จะได้รับ
อนุญาตจากอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค
ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายรายงานผลการดำเนินการดังกล่าว

ให้อัยการสูงสุดทราบด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การเริ่มต้นดำเนินคดีอาญาสามารถกระทำได้ทั้งการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยมีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีแทนรัฐ ส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ประชาชนสามารถฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยตรงได้ด้วยตนเองแต่จำกัดเฉพาะประชาชนผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาตามฐานความผิดนั้นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกลั่นแกล้งฟ้องคดีระหว่างประชาชนด้วยกันเองอันอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายระหว่างกันได้ สำหรับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กระบวนการในการดำเนินคดีอาญาเริ่มต้นจากการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ในคดีอาญาซึ่งไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีความผิดอาญาแผ่นดิน พนักงานสอบสวนหรือตำรวจย่อมสามารถเริ่มการสอบสวนได้เอง หากเป็นคดีอาญาซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว พนักงานสอบสวนหรือตำรวจจะมีอำนาจสอบสวนได้เมื่อมีการร้องทุกข์จากผู้เสียหายเสียก่อน โดยการสอบสวนดังกล่าวนั้นจะต้องกระทำตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และเมื่อการสอบสวนแล้วเสร็จพนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล โดยในการพิจารณาให้ความเห็นของพนักงานอัยการจะใช้หลักดุลพินิจ การสอบสวนจึงถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญา เจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล อาจมีความจำเป็นที่ต้องใช้มาตรการบังคับของรัฐเพื่อควบคุมบุคคลไว้ให้อยู่ในอำนาจรัฐ ซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในบางประการ เช่น การค้นตัว การจับ หรือการคุมขัง โดยมาตรการบังคับของรัฐที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญาต้องสอดคล้องต่อหลักความจำเป็นและมีความสมดุลกันระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องสูญเสียไปกับประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง โดยคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวงได้บัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗ ประกอบมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติให้ศาลแขวงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างสูงไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถือว่าเป็นคดีอาญาที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษที่ต่ำกว่าคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นและอาจจะกระทบ

ต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมน้อยกว่าคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ด้วยเหตุนี้การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในศาลแขวงนั้นจึงต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้มีอรรถคดีให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้อยู่ในอำนาจของศาลได้สั้นลงด้วย อันสอดคล้องต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ ที่บัญญัติให้ศาลแขวงต้องดำเนินการพิจารณาโดยเร็ว

การสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๗ ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีอาญาผู้ต้องหาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง ซึ่งมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติถึงข้อห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย และมาตรา ๙ วรรคสอง ที่กำหนดให้การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด โดยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่อมีการจับตัวผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลา ๔๘ ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ หรือมาตรา ๗ วรรคสอง ที่กำหนดว่าในกรณีที่ไม่มี การจับตัวผู้ต้องหาแต่พนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมกับส่งให้ผู้ต้องหาไปพบพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลา ๔๘ ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาได้รับแจ้งข้อหา หรือมาตรา ๗ วรรคสาม ที่กำหนดว่าหากเกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลให้ทันกำหนดเวลาตามที่ได้กล่าวมาในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณียื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผิดฟ้องต่อไปได้อีกคราวละไม่เกิน ๖ วัน แต่ต้องไม่เกิน ๓ คราว และมาตรา ๗ วรรคสี่ กำหนดให้เมื่อศาลสั่งอนุญาตให้ผิดฟ้องครบ ๓ คราวแล้ว พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผิดฟ้องต่อไปอีก โดยอ้างเหตุจำเป็นและนำพยานมาเบิกความประกอบจนเป็นที่พอใจแก่ศาล ศาลจะอนุญาตตามขอนั้นก็ได้โดยศาลมีอำนาจสั่งอนุญาตให้ผิดฟ้องต่อไปได้คราวละไม่เกิน ๖ วัน แต่ต้องไม่เกิน ๒ คราว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ กำหนดให้เมื่อสอบสวนคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวงเสร็จสิ้น พนักงานสอบสวนต้องรีบส่งตัว

ผู้ต้องหาหรือแจ้งให้ผู้ต้องหาไปพบพนักงานอัยการพร้อมกับส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแขวงให้ทันกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ทั้งนี้ เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในคดีอาญามีให้ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมตัวในระหว่าง กระบวนการดำเนินคดีอาญาที่นานเกินสมควร แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเพื่อมิให้หลบหนีหรือเข้าไปยุ่งเหยิง กับพยานหลักฐานอันจะทำให้ส่งผลต่อพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิสูจน์ความจริงในคดีได้

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่าบทบัญญัติมาตรา ๙ เป็นการให้อำนาจพนักงานอัยการอย่างกว้างขวาง ไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหาและประชาชน ทำให้รัฐเสี่ยงงบประมาณในการดูแลบุคคลที่ถูกดำเนินคดีหรือ ต้องรับโทษในเรือนจำ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐหรือสังคมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระในกระบวนการทางกฎหมาย และกระทบต่อศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า ความในบทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญามีให้ต้องถูกฟ้องร้องเมื่อเกินกำหนด ระยะเวลาในการฟ้องคดี เนื่องจากคดีอาญาเป็นคดีที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของ ผู้ต้องหา การค้นหาพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของ ผู้ต้องหาต้องกระทำตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างถูกต้องและครบถ้วน จึงไม่อาจจะ กระทำได้อย่างรวดเร็วในทุกคดี ซึ่งในบางคดีอาจประสบปัญหาความล่าช้าหรือข้อขัดข้องบางประการที่ทำให้ พนักงานอัยการไม่อาจฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อศาลได้ทันภายในระยะเวลาตามกฎหมาย โดยข้อขัดข้อง อาจเกิดได้ในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ หรือในชั้นฟ้องคดีต่อศาลของพนักงานอัยการ และเพื่อให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีให้เกิดความผิดพลาด อันอาจส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาที่ต้องได้รับการสันนิษฐานในเบื้องต้นก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ หรือปล่อยให้ผู้กระทำผิดพ้นโทษไปเพียงเพราะฟ้องคดีไม่ทันกำหนดเวลา การที่บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติข้อยกเว้นให้สามารถขออนุญาตฟ้องคดีอาญาเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๗ ได้ จึงไม่ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือเพิ่มภาระ ในกระบวนการทางกฎหมายและกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณา ประกอบมาตรา ๙ วรรคสอง ที่ได้กำหนดให้การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด อันได้แก่ข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วย การขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องคดีอาญาไว้ โดยข้อ ๑๓

กำหนดให้ผู้อนุญาตพิจารณาถึงข้อเท็จจริง ข้อหา พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน และเงื่อนไขระดับคดี รวมทั้งให้คำนึงถึงการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ หลักการอำนวยความสะดวกยุติธรรม และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย เห็นได้ว่า แม้มีการขออนุญาตฟ้องคดีอาญาจากพนักงานอัยการผู้อนุญาตฟ้องคดี แต่มิใช่ทุกกรณีที่เมื่อขออนุญาตฟ้องคดีแล้ว จะได้รับอนุญาตเสมอไป กฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของผู้อนุญาตว่าจะอนุญาตให้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแขวง หรือไม่ โดยอาจพิจารณาจากหลายหลักเกณฑ์ประกอบกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างกันภายในองค์กรอัยการเพื่อรักษาความยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาที่ต้องได้รับการส่งคดีอย่างรอบคอบและชอบด้วยกฎหมายทุกประการ อย่างไรก็ตามการขออนุญาตและการอนุญาตให้ฟ้องคดีย่อมต้องตกอยู่ภายใต้อายุความฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ กล่าวคือพนักงานอัยการย่อมไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้หากคดีอาญานั้นขาดอายุความ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ บัญญัติข้อยกเว้นให้สามารถขออนุญาตฟ้องคดีอาญาเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๗ ได้ ไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ