

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๔

วันที่ ๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนที่เป็นลายลักษณ์อักษรปรากฏ
ครั้งแรกในมหากฎบัตร (Magna Carta) ค.ศ. ๑๒๑๕ ดังข้อความที่ว่า “จะไม่มีเสรีชนใดถูกนำไปหรือ
จำขังหรือเนรเทศ หรือด้วยประการใดที่เป็นการบ่อนทำลาย ... เว้นแต่ด้วยคำตัดสินที่ชอบด้วยกฎหมาย
ของบุคคลจากชนชั้นของบุคคลตามกฎหมายของแผ่นดิน” ต่อมาได้มีหลักมาตรฐานสากลว่าด้วย
การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วย
สิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ
ขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖
และหลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก ค.ศ. ๑๙๘๘ เป็นต้น **หลักสำคัญ**
ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การค้นหาความจริงให้ปรากฏเป็นที่ยุติโดยดำเนินคดี
ด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม ทั้งนี้ การดำเนินคดีดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อ
รวบรวมพยานหลักฐาน ความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน และการชั่งน้ำหนักพยานของศาล
เพื่อนำไปสู่การพิสูจน์และค้นหาความจริงอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

สำหรับหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการที่มีหน้าที่และอำนาจ “กึ่งตุลาการ” (Quasi Judicial Power) มีหลักการดำเนินคดีอาญาประกอบด้วย ๒ ระบบ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ต้องรีบดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่ามีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ แล้วส่งพนักงานอัยการหากพนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายให้ยื่นฟ้องต่อศาลเสมอและจะถอนฟ้องมิได้ตาม “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (Immutabilitatsprinzip) เพื่อประกันหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ เป็นหลักการบังคับคดีไปตามความเหมาะสมที่มีความยืดหยุ่นตามข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นของแต่ละคดี แต่อย่างไรก็ดี การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ (Prosecutorial Discretion) ต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะพระราชบัญญัติหรือข้อบังคับและประกาศต่าง ๆ โดยยึดหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ประเด็นคดีนี้ มีพระราชบัญญัติและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙

มาตรา ๙ ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้อัยการสูงสุดทราบด้วย

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด

๒. พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือ

ในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(๖) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(๗) ดำเนินการตามที่ได้เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๘) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๙) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.

๓. ข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๗ การฟ้องคดีต่อไปนี้ หากไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการขออนุญาตฟ้อง

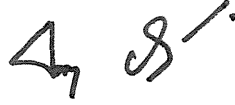
(๑) คดีที่นิติบุคคลเป็นผู้ต้องหา และพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาแล้ว

(๒) คดีที่มีการจับตัวผู้ต้องหา หรือไม่มีการจับตัวผู้ต้องหาแต่พนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาแล้ว

(๓) คดีที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังในคดีอื่นและพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวงแก่ผู้ต้องหาแล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์ต้องมีความโปร่งใสทุกขั้นตอนภายใต้การตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันปราศจากการผูกขาดการใช้อำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ทั้งนี้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง รอบคอบและความน่าเชื่อถือของสำนวนการสอบสวนก่อนยื่นฟ้องคดี สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเยียวยาความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การยื่นฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๗ และมาตรา ๙ มีความเชื่อมโยงกันเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนและการฟ้องคดีระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ดังนั้น ทั้งการขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องมีกฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการดำเนินการอย่างรอบคอบโดยพิจารณาพยานหลักฐานที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาเพื่อสั่งคดี มีการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นระบบตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ เพื่อผดุงความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาที่ต้องได้รับการพิจารณาสั่งคดีอย่างรอบคอบและเป็นธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณา
ความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ