

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๔

วันที่ ๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๘ หรือไม่ ซึ่งในส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๘ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัย ส่วนมาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าหนึ่งของรัฐ ที่บัญญัติว่ารัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด มีความมุ่งหมายให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายให้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจังและเข้มงวด ซึ่งเมื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐแล้วหากมีการปล่อยปละละเลย ประชาชนหรือชุมชนอาจฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ สำหรับมาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบทิศทางของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง และหากรัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่รัฐต้องรับผิดชอบทางการเมือง จึงไม่มีกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ได้ เช่นนี้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนของมาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๘ นี้

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้อัยการสูงสุดทราบด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด” ซึ่งในการดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลแขวงที่จะพิจารณาได้นั้น มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้ เมื่อมีการจับตัวผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ แต่มิให้นับเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ต้องหาจากที่จับมายังที่ทำการของพนักงานสอบสวน จากที่ทำการของพนักงานสอบสวนหรือจากที่ทำการของพนักงานอัยการมาศาลเข้าในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนั้นด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มี การจับแต่พนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมกับสั่งให้ผู้ต้องหาไปพบพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาได้รับแจ้งข้อหา แต่มิให้นับเวลาเดินทางตามปกติจากที่ทำการของพนักงานสอบสวนหรือจากที่ทำการของพนักงานอัยการมาศาลเข้าในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนั้นด้วย” วรรคสาม บัญญัติว่า

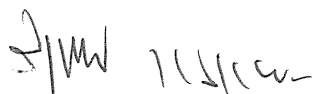
“ในกรณีที่เกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลให้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าวในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผิดฟ้องต่อไปได้อีกคราวละไม่เกินหกวัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามคราว ในการวินิจฉัยคำร้องเช่นว่านี้ ถ้ามีการขอให้ชั่งผู้ต้องหาด้วยหรือผู้ต้องหาแสดงตัวต่อศาล ให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่าจะมีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ และศาลอาจเรียกพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาชี้แจงเหตุจำเป็น หรืออาจเรียกพยานมาเบิกความประกอบก็ได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “เมื่อศาลสั่งอนุญาตให้ผิดฟ้องครบสามคราวแล้ว หากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผิดฟ้องต่อไปอีกโดยอ้างเหตุจำเป็น ศาลจะอนุญาตตามขอนั้นได้ก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการได้แสดงถึงเหตุจำเป็นและนำพยานมาเบิกความประกอบจนเป็นที่พอใจแก่ศาล ถ้ามีการขอให้ชั่งผู้ต้องหาด้วยหรือผู้ต้องหาแสดงตัวต่อศาล ให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่าจะมีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ ในกรณีเช่นว่านี้ ศาลมีอำนาจสั่งอนุญาตให้ผิดฟ้องต่อไปได้คราวละไม่เกินหกวัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองคราว” วรรคห้า บัญญัติว่า “ผู้ต้องหาจะแต่งทนายความเพื่อแถลงข้อคัดค้านและซักถามพยานก็ได้” และวรรคหก บัญญัติว่า “ในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หากผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนต่อไปโดยเร็ว และถ้าการสอบสวนได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสิ่งต่อไป โดยให้นำมาตรา ๑๔๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่ระยะเวลาการขอผิดฟ้องตามมาตรานี้ได้สิ้นสุดลง ในระหว่างที่ผู้ต้องหาหลบหนี และพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง พนักงานอัยการอาจขออนุญาตฟ้องคดีต่ออัยการสูงสุดตามมาตรา ๙ ไว้ก่อนก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ เป็นข้อยกเว้นกรณีเกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ทันตามมาตรา ๗ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ ให้ศาลแขวงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท ในการดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้ดังกล่าว นั้น ก็โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาที่กระทำความผิดเล็กน้อยให้เข้าสู่การพิจารณาด้วยความรวดเร็ว เป็นการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายอย่างทันที่ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองพยานหลักฐานไม่ให้เกิดเสียหายตามกาลเวลา คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพื่อคุ้มครองสังคมโดยรวมให้เกิดความสงบเรียบร้อย โดยการยื่นฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงต้องดำเนินการตามมาตรา ๗

ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงภายในกำหนดเวลาที่สืบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ หรือนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาได้รับแจ้งข้อหาแล้วแต่กรณี แม้อัตินายกฤษฎีกาจะตั้งพิจารณาด้วยความรวดเร็ว แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมรวมถึงการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รอบคอบ รัดกุม มีความถูกต้องและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและวิธีปฏิบัติ ซึ่งการพิจารณาความอาญานอกจากจะต้องรวดเร็วแล้ว หลักสำคัญที่ต้องพิจารณาประกอบคือต้องพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม ดังนั้น การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการจึงไม่สามารถที่จะกระทำโดยรวดเร็วได้ในทุกคดี ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและความยุ่งยากซับซ้อนในแต่ละกรณีไป หากเกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลให้ทันภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗ พนักงานอัยการต้องดำเนินการขออนุญาตฟ้องตามมาตรา ๙ จากอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งการขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องมีกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการอย่างรอบคอบโดยพิจารณาพยานหลักฐานที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาเพื่อสั่งคดี ซึ่งหากสั่งฟ้องโดยพยานหลักฐานไม่เพียงพอพิสูจน์ความผิด จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในคดีอาญา ประกอบกับผู้อนุญาตคืออัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย โดยให้รายงานผลต่ออัยการสูงสุดทราบ และหากผู้อนุญาตเห็นควรไม่อนุญาตให้ฟ้องผู้ต้องหาให้เสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดพิจารณาสั่ง ก็ถือเป็นการตรวจสอบ กลั่นกรองการใช้ดุลพินิจและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นระบบตรวจสอบภายในองค์กรอัยการในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาที่ต้องได้รับการพิจารณาในการสั่งคดีอย่างรอบคอบ เพื่อรักษาความยุติธรรมในคดีไม่ให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นไปเพราะสั่งฟ้องเกินกำหนดเวลา แต่การดำเนินการตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ก็ต้องอยู่ภายใต้อายุความฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ ด้วย ดังนั้น แม้จะมีการขออนุญาตและการอนุญาตให้ฟ้องคดีได้ก็ตาม แต่ไม่อาจขออนุญาตและอนุญาตให้ฟ้องคดีเกินระยะเวลาของอายุความฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ ได้ ส่วนข้อโต้แย้งตามคำร้องของจำเลยที่ว่าคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงหากไม่สามารถฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๗ ผู้ต้องหาต้องได้รับสิทธิในการปล่อยตัวและไม่ถูกดำเนินคดี และการให้อำนาจพนักงานอัยการขออนุญาตฟ้องคดีไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหาและประชาชนนั้น เห็นว่า หากมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐก็มีหน้าที่ที่จะติดตามจับกุม

ผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีเพื่อลงโทษตามกฎหมาย อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเป็นกลไกหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรม อันเป็นการอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมหรือการใช้อำนาจไม่ถูกต้อง วัตถุประสงค์ในการอำนวยความยุติธรรมจึงควรให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้ต้องหาหรือจำเลยแต่ต้องรวมทั้งผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง ไม่ว่าจะถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ร่างกาย เสรีภาพ รวมทั้งผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายด้วย ผู้เสียหายจึงควรจะได้รับ ความคุ้มครองจากรัฐไม่ว่าในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการด้วย มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาจึงไม่ควรต่ำกว่าสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย แต่ควรเท่าเทียมกันไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้มากกว่ากัน การฟ้องคดีอาญาในศาลแขวงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาความอาญาประการหนึ่งเพื่อรักษาความยุติธรรมในคดีไม่ให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นไปเพียงพ้นระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๗ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ จึงเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน ให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลด้วยความสะดวก รวดเร็ว และมีหลักประกันการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐที่เป็นรูปธรรมที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ