คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๔๑ **วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑**

เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบ มาตรา ๖

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

นางอุบล บุญญชโลธร ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอคำวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ พร้อมกับขอให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการบางประการ ต่อมาทนายความของผู้ร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ขอชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องการขอให้วินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หนังสือสองฉบับที่อ้างถึงมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ร้องได้รับความเสียหายจากการเป็นจำเลย ถูกพนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรีฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีเป็นคดีใหม่ในข้อหาร่วมกันใช้จ้างวานให้ร่วมกันฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไตร่ตรองไว้ก่อน ซึ่งเป็นคดีที่ทางอัยการสูงสุดเคยมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีไปก่อนแล้วครั้งหนึ่ง แต่กลับถูกพนักงานสอบสวนและอัยการรื้อฟื้นฟ้องคดีใหม่ซ้ำซ้อนขึ้นมาอีกอ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๗

๒. ระหว่างการพิจารณาคดี ทนายของผู้ร้องได้ขอให้ศาลออกหมายคำสั่งเรียกพยานเอกสารให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ส่งสรุปสำนวนพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี นางอุบล บุญญชโลธร ในข้อหาบงการฆ่า นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่งฟ้องใหม่เป็นคดีนี้ แต่อัยการโจทก์แจ้งเหตุขัดข้อง ขอเลื่อนส่งภายหลังไปจนกว่าจะสืบพยานโจทก์เสร็จสิ้น เป็นเหตุให้ทนายของผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลให้บังคับอัยการโจทก์ส่งเอกสารนั้น หากศาลเห็นด้วยว่าไม่ต้องส่ง ก็ขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ โดยอ้างว่าขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ แต่ศาลมีคำสั่งว่าอัยการโจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสารตามที่ขอ โดยเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ และศาลก็ไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความด้วย

๓. ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการดังต่อไปนี้

๓.๑ ให้วินิจฉัยว่าการที่อัยการโจทก์ไม่ยอมส่งเอกสารสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ซึ่งศาลก็เห็นชอบด้วยตามนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ หรือไม่

๓.๒ ให้บังคับให้อัยการจังหวัดนนทบุรีส่งสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้วกับส่วนที่รื้อฟื้นคดีใหม่

๓.๓ ให้มีคำสั่งไปยังศาลจังหวัดนนทบุรีให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าการพิจารณาวินิจฉัยตีความตามข้อ ๓.๑ จะเสร็จสิ้นแล้ว

๓.๔ ให้วินิจฉัยว่า ผู้ร้องขอให้ศาลส่งเรื่องตามประเด็นในข้อ ๓.๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความได้หรือไม่

ประเด็นพิจารณา

โดยที่ผู้ร้องเป็นเอกชนรายแรกที่ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง และศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องเข้าสารบบเพื่อพิจารณาจัดทำคำวินิจฉัยของศาลและคำวินิจฉัยในส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน จึงเห็นสมควรที่จะชี้แจงหลักการพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ ณ ที่นี้

มาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ว่า "ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น" ซึ่งคำว่า "ศาลอื่น" ย่อมหมายความถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง (ซึ่งกำลังจะจัดตั้งขึ้น) และศาลทหาร เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญและศาลอื่น เป็นศาลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณี ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญอาจถือได้ว่าเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะ "ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ" (มาตรา ๒๖๘) ก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็มิได้ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ที่บุคคลหรือองค์กรใดจะยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลอื่น ในเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การที่จะรับคดีหรือปัญหาใดไว้พิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาศาลรัฐธรรมนูญก็จะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า คดีหรือปัญหานั้น เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญ (หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ) บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าผู้ร้องมีสิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ที่จะเสนอคดีหรือปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

ด้วยเหตุนี้ กรณีคำร้องของ นางอุบล บุญญชโลธร จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอันดับแรกว่า ผู้ร้องมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ตามข้อ ๓ ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง หรือไม่

ในการนี้ ผู้ร้องได้อ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ "ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีได้ ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย"

มาตรา ๖ "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

ข้อพิจารณา

ผู้ร้องได้อ้างว่า อัยการโจทก์จังหวัดนนทบุรีได้ละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ โดยการปฏิเสธไม่ยอมส่งเอกสารตามที่ผู้ร้องได้ขอไป และผู้ร้องได้ใช้เหตุนี้เป็นฐานในการใช้สิทธิที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

ข้ออ้างดังกล่าวได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟัง เพราะมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมหรือแม้โดยปริยาย ให้ผู้ที่เห็นว่าตนถูกละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญฟ้องศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ในทางตรงกันข้ามการที่มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ได้รวมวลีที่ว่า "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ไว้ในตอนท้ายสุดย่อมแสดงให้เห็นว่า ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ ตลอดจนการระงับหรือยุติข้อโต้แย้งใดๆ เกี่ยวกับการใช้สิทธินี้ จะต้องเป็นไปตามกระบวนการและเงื่อนไขที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้อีกทีหนึ่ง ดังเช่นที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้น มิใช่เป็นเรื่องที่จะเสนอหรืออุทธรณ์มายังศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้

นอกจากนี้แล้ว ผู้ร้องได้ขอให้ศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง โดยอ้างว่า "เมื่ออัยการและศาลเห็นว่าอัยการมีสิทธิไม่ส่งเอกสาร แต่จำเลย

(ผู้ร้อง) เห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าเป็นข้อโต้แย้งบทบัญญัติตามมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ อยู่แล้ว อันเป็นสาระสำคัญควรค่าแก่การวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐาน" และอีกตอนหนึ่ง ผู้ร้องยังได้กล่าวอ้างอีกด้วยว่า "ที่ขอให้ตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ถึงเหตุที่ศาลไม่ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความเอง จนทำให้ผู้ร้องในฐานะคู่ความ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ ตามสิทธิเอง"

เมื่อพิเคราะห์ความตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าศาลเป็นผู้เดียวเท่านั้น ที่มีสิทธิหรือหน้าที่ส่งเรื่องตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา แต่ทั้งนี้ มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่ศาลไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำขอของคู่ความแล้ว คู่ความจะสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้โดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง การที่ศาลไม่ยอมปฏิบัติตามคำขอของผู้ร้อง เป็นเรื่องที่ผู้ร้องย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ แม้จนถึงขั้นสุดท้ายคือศาลฎีกาได้ แต่ไม่เป็นเหตุให้ผู้ร้องมีสิทธิส่งเรื่องด้วยตนเองมายังศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมิได้มีอำนาจหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ประการสุดท้าย เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาหรือข้อโต้แย้งใดก็ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยหรือสั่งการแล้ว รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องอะไรบ้าง และผู้ใดมีสิทธิที่จะเสนอเรื่อง พร้อมกับกำหนดกระบวนการและเงื่อนไขในแต่ละเรื่อง แต่ละกรณี ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงด้วย จึงอาจวางเป็นหลักการทั่วไปได้ว่าเรื่องหรือปัญหาอื่นใดที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าว ย่อมไม่เป็นเรื่องที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีสิทธิเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

คำวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองโดยตรง ตามมาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาตามคำขอของผู้ร้อง

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ