

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม 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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ย ๕๔/๒๕๖๓ คดีหมายเลขแดงที่ ย ๕๓/๒๕๖๓ ของศาลแขวงดอนเมือง กรณีจำเลยยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้น เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ และยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดอนเมือง เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓ ขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องของจำเลยเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๘ หรือไม่ ด้วยเหตุผลว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๙ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีใด ๆ ได้ทั้งสิ้น เมื่อได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด กฎหมายดังกล่าวจึงมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระในกระบวนการทางกฎหมาย และให้อำนาจกับพนักงานอัยการ จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปราศจากเหตุผล และกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรง เพราะกฎหมายดังกล่าวบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้สำหรับดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอาญาที่อยู่

ในเขตอำนาจของศาลแขวงซึ่งเป็นคดีที่มีอัตราโทษต่ำ ไม่มีความซับซ้อนยุ่งยาก ยิ่งเป็นคดีที่ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพมาโดยตลอดตั้งแต่ชั้นจับกุม ชั้นสอบสวน ต้องได้รับการดำเนินคดีอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม หากพนักงานอัยการไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ทันภายในระยะเวลาตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ ผู้ต้องหาควรได้รับสิทธิในการปล่อยตัว และได้รับเสรีภาพโดยไม่ต้องถูกดำเนินคดี เมื่อกฎหมายให้อำนาจกับพนักงานอัยการอย่างกว้างขวาง ทั้งที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมาตั้งแต่ต้น ยังสามารถขออนุญาตอัยการสูงสุดให้ฟ้องได้ จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหาและประชาชน เป็นภาระที่เกิดกับประชาชนและรัฐที่ต้องใช้งบประมาณในการดูแลบุคคลที่ถูกดำเนินคดีหรือต้องรับโทษในเรือนจำ ทั้งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐหรือสังคมโดยรวม เป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินจำเป็น หรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น และมีผลให้เกิดกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนี้เป็นการไม่ปฏิบัติตามกระบวนการของกฎหมายมาตั้งแต่ต้น จนทำให้ล่วงเลยระยะเวลาที่จะส่งฟ้องเท่ากับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ยังคงขออนุญาตให้ฟ้องคดีได้ เป็นการเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ด้วย อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ โดยรัฐต้องช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสม ต้องได้รับความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินคดี เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๗ กำหนดวิธีการและเงื่อนไขให้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยชัดแจ้งแล้ว การตราบทบัญญัติมาตรา ๙ ขึ้นมาเป็นการจัดระบบการบริหารในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ครอบคลุมทุกด้าน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเป็นการเลือกปฏิบัติของพนักงานอัยการที่จะมีอำนาจสั่งฟ้องคดีได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” อยู่ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น

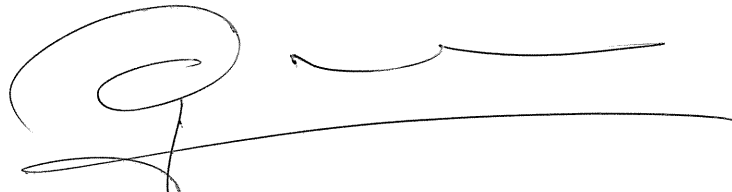
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ” และวรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนความให้” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อยู่ในหมวด ๖ แผนกนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” เท่านั้น จึงมิใช่กรณีที่จะกล่าวอ้างว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๘ นี้ได้แต่อย่างใด

คงมีประเด็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ เห็นว่า การจัดตั้งศาลแขวงขึ้นทุกจังหวัด ก็เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ดังที่ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ คือ “ในเวลานี้ ศาลแขวงยังไม่ได้จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด เป็นการสมควรที่จะได้จัดตั้งศาลแขวงขึ้นทุกจังหวัด เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว นอกจากนี้ ยังควรจะมีวิธีการสำหรับศาลแขวงเป็นพิเศษ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน...” สำหรับการยื่นฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้นั้น เมื่อมีการจับตัวผู้ต้องหาแล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับในกรณีที่ไม่มีการจับแต่พนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาแล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมกับส่งให้ผู้ต้องหาไปพบพนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาได้รับแจ้งข้อหา เมื่อศาลสั่งอนุญาตให้มัดฟ้องครบสามคราวแล้ว หากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผิดฟ้องต่อไปอีก โดยอ้างเหตุจำเป็น ศาลจะอนุญาตตามขอนั้นได้ก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการได้แสดงถึงเหตุจำเป็นและนำพยานมาเบิกความประกอบจนเป็นที่พอใจแก่ศาล ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งอนุญาตให้ผิดฟ้องต่อไปได้อีกไม่เกินสองคราว ๆ ละไม่เกินหกวัน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๗ สำหรับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง นั้น มีการแก้ไข

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยบัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้อัยการสูงสุดทราบด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด” โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ “โดยที่ในปัจจุบันคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวง ซึ่งไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดและต้องขออนุญาตฟ้องจากอัยการสูงสุดมีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้การพิจารณาอนุญาตฟ้องคดีล่าช้าและกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การอนุญาตฟ้องคดีดังกล่าวสะดวก รวดเร็ว และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อกำหนดให้พนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย มีอำนาจอนุญาตให้ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวง ซึ่งไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ทันภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งการขออนุญาตและการอนุญาตดังกล่าวมีข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการขออนุญาตฟ้องและการอนุญาตฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวง พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งนี้ เป็นการตรวจสอบ กลั่นกรองการใช้ดุลพินิจสิ่งคดีภายในหน่วยงาน เพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติธรรมยิ่งขึ้น ที่จำเลยอ้างว่า กรณีประชาชนหรือบุคคลใดที่ได้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งมีโทษทางอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวง หากจับกุมผู้กระทำความผิดได้และเป็นคดีที่มีการรับสารภาพมาตลอด บุคคลดังกล่าวต้องได้รับความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินคดี บทบัญญัติมาตรา ๘ เป็นการจัดระบบการบริหารในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ครอบคลุมทุกด้าน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเป็นการเลือกปฏิบัติของพนักงานอัยการ หากไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ทันภายในระยะเวลาตามมาตรา ๗ ผู้ต้องหาต้องได้รับสิทธิในการปล่อยตัวและต้องได้รับเสรีภาพโดยไม่ต้องถูกดำเนินคดี นั้นเมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๗ แล้ว ผู้ต้องหาจะได้รับการปล่อยตัวหากถูกขังอยู่หรือพ้นการต้องประกันตัวในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวระหว่างเวลาดังกล่าวทันที ไม่มีภาระผูกพันที่เกินความจำเป็นแต่ประการใด เพียงแต่เมื่อมีการอนุญาตให้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘ จึงถูกดำเนินคดีใหม่ซึ่งอาจต้องถูกขังหรือได้รับอนุญาตปล่อยชั่วคราวในระหว่างมีการพิจารณาคดี อันเป็นไปตามกฎหมายดังเช่นผู้ที่ถูกดำเนินคดีทั่ว ๆ ไป มิได้แตกต่างที่จะเป็นภาระที่เกินความจำเป็นเป็นการเฉพาะตัวแต่อย่างใด มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติ

ในการถูกดำเนินคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๗ เพราะขึ้นอยู่กับ การสอบสวน การหาพยานหลักฐาน ที่อาจได้มาช้าหรือเร็วของแต่ละคดีซึ่งอาจแตกต่างกัน และในที่สุดคดีบางคดีอาจมีการสั่งไม่ฟ้องก็อาจเป็นไปได้ ไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องด้วยการอนุญาตให้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ เสมอไป แต่การได้รับการปล่อยตัวหรือ พ้นการประกันตัวเมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๗ ย่อมเป็นธรรมเนียมแก่ผู้ที่ถูกดำเนินคดีแล้วไม่อาจฟ้องคดีได้ ในระยะเวลาดังกล่าว ไม่ต่างจากผู้ถูกดำเนินคดีที่ฟ้องได้ทันในระยะเวลาดังกล่าว แม้การดำเนินคดีหลังพ้น ระยะเวลาตามมาตรา ๗ ด้วยการอนุญาตฟ้องตามมาตรา ๙ จะไม่เป็นไปตามหลักการของการดำเนินคดี ในศาลแขวงที่ต้องรวดเร็ว แต่เป็นเพราะความจำเป็น ความยุ่งยากของการสอบสวนหรือหาพยานหลักฐาน ของคดีนั้น ๆ และไม่ต่างจากกรณีที่มีการฟ้องคดีแล้วต่อมาจำเลยหลบหนีระหว่างพิจารณาคดีหรือมีการ หลบหนีในระหว่างสอบสวนที่ต้องมีการดำเนินคดีให้ได้ภายในอายุความของการกระทำความผิดคดีนั้น ๆ ซึ่งมีอายุความไม่เท่ากันของแต่ละคดีด้วย แต่เกิดความเป็นธรรมเนียมแก่ผู้เสียหายคดีนั้น ๆ รวมทั้งสังคมหรือ ประชาชน และรัฐที่ต้องปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและ วิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ จึงมิใช่กฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่อย่างใด

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ