

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกัน ในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน วรรคสอง บัญญัติให้ชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน วรรคสาม บัญญัติให้การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และวรรคสี่ บัญญัติให้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม ซึ่งเป็นการกำหนดหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ แก่บุคคลที่มีความแตกต่างกัน รัฐมีหน้าที่ในการขจัดอุปสรรคและส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและ เสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ให้มีมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จึงกำหนดกลไกและระบบการตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบทรัพย์สิน การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้กลไกการตรวจสอบมีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลหรือไม่ มีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีมูลความผิด ให้ประธานกรรมการส่งรายงานที่มีมติว่ามีมูลไปยังผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา แต่หากเป็นกรณีที่ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป กระบวนการไต่สวนในการรวบรวมพยานหลักฐานจึงเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ เป็นการบัญญัติถึงอำนาจการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องและมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้การไต่สวนข้อเท็จจริงที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี ส่วนมาตรา ๙๒ วรรคสอง เป็นกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมาย

ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

ประเด็นพิจารณาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙๒ บัญญัติหลักเกณฑ์การนำผลผูกพันในการพิจารณาและมีมติ ความเห็นรวมถึงรายงานเอกสารที่มีอยู่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสองแตกต่างกันนั้นก็ด้วยมีจุดมุ่งหมายในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน โดยมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง เป็นการบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช่เป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้อีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้นำรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดดังกล่าว

ส่วนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง เป็นการบังคับใช้กับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติให้การรับรองความเป็นอิสระตามลักษณะความเหมาะสมของภารกิจของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมและข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๒๒๔ ที่ให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม การลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม การลงโทษทางวินัยตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ส่วนข้าราชการอัยการมีอำนาจหน้าที่อำนวยความยุติธรรม จึงมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ การรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ ปราศจากการแทรกแซงจากการใช้อำนาจขององค์กรอื่นก็เพื่อให้ข้าราชการอัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ ได้บัญญัติความเป็นอิสระในการพิจารณาดำเนินคดีอาญาระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไปโดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนไปในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุด

เพื่อดำเนินคดีต่อไป ในกรณีคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน การที่บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดความเป็นอิสระระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้นั้นหมายถึงการพิจารณาเสนอหรือการหาข้อยุติในการดำเนินการฟ้องคดีของพนักงานอัยการอื่นที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาหรือให้เป็นคณะทำงานด้วย ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการอัยการตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง หากบัญญัติให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการอัยการ ย่อมอาจทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญาดังกล่าวขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะการพิจารณาข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญาตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และอาจทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานอัยการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวสูญเสียไปด้วย การกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติและให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก กับการให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนที่เป็นความแตกต่างกันของมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นการกำหนดเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละองค์กร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ