

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๔

วันที่ ๒ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

หลักสุจริต (Good Faith) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อประกันความประพฤติอันสุจริตและความซื่อสัตย์ของบุคคล หลักสุจริตดังกล่าวเกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๒ ดังปรากฏในระบบกฎหมายโรมัน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าชาวโรมันจะประพฤติด้วยความซื่อสัตย์ต่อการสร้างนิติสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ปัจจุบันหลักสุจริตมีปรากฏในกฎหมายทุกแขนง ได้แก่ หลักสุจริตในกฎหมายเอกชน หลักสุจริตในกฎหมายมหาชนและหลักสุจริตในกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับในทางพุทธศาสนาได้กล่าวถึงหลักสุจริตเพื่อเป็นหลักธรรมในการปฏิบัติ ประกอบด้วย กายสุจริต คือ การประพฤติชอบด้วยกาย วาจาสุจริต คือ การประพฤติชอบด้วยวาจา และมโนสุจริต คือ การประพฤติชอบด้วยใจ นอกจากนี้ องค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตยต้องยึดปฏิบัติและผูกพันการทำหน้าที่ตามหลักสุจริตด้วย ดังนี้

๑. รัฐสภาซึ่งเป็นองค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

๒. รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินต้องบังคับใช้กฎหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและใช้อำนาจรัฐตามหลักสุจริต

๓. ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๓๑

๑๓๑

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

มาตรา ๘๐ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(๔) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่มีใช้บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

๑๓๑

๑๓๑

ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่งให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล โดยกรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๘๑ ให้อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ แล้วแต่กรณี ดำเนินการยื่นคำร้อง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๘๐ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง จากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในคดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ให้ผู้ถูกกล่าวหา มีภาระการพิสูจน์ที่ต้องแสดง ให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ

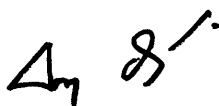
พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง มีความเชื่อมโยงกับมาตรา ๘๐ โดยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นผู้กล่าวหาจะทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อน ในกรณีที่ป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๘๐ (๔) โดยปกติจะดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการ ไต่สวนที่เกิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวย ผิดปกติ คำว่า ร่ำรวยผิดปกติ หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ และเชื่อมโยงกับมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง โดยให้อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ แล้วแต่กรณี ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จึงถือว่าเป็น คดีรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ตามกฎหมายมหาชน สำหรับ มาตรา ๘๑ วรรคสอง เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนข้อมูลแล้ว ภาระการพิสูจน์เพื่อพิสูจน์ความสุจริตของผู้ถูกกล่าวหาตามหลักสุจริต (Good Faith) ย่อมตกเป็นภาระ ของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาต้องพิสูจน์ตนเองเพื่อหักล้างการชี้มูลของผู้กล่าวหา หากพิสูจน์ตนเอง ไม่ได้ย่อมถือว่าไม่สุจริตและร่ำรวยผิดปกติ ดังปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการ ครั้งที่ ๘/๒๕๔๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ สรุปว่า ภาระการพิสูจน์กรณีการร่ำรวยผิดปกติเป็นหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องพิสูจน์ว่าตนเองได้ทรัพย์สิน มาโดยชอบ และประกอบกับสอดคล้องแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๒ รวมถึงอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ อีกด้วย จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ถือเป็นกลไกสำคัญตามมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๘๑ วรรคสอง จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รับรองไว้ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง

หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีความเสมอกันในทางกฎหมาย ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

กรณีที่ผู้คัดค้านที่ ๑ และผู้คัดค้านที่ ๕ ยื่นคำโต้แย้งว่า ในการร้องขอคดีนี้มีการยื่นคำร้อง ต่อศาลแพ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๐ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น การบัญญัติดังกล่าวหมายถึงว่า อนุโลมให้นำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติถึงภาระการพิสูจน์ในคดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาภาระการพิสูจน์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่อาจอนุโลมนำมาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับภาระการพิสูจน์ในการร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดินได้ ข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านทั้งสองจึงฟังไม่ขึ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ