

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายจรูญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค โดยมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองว่า บุคคลย่อมมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

หลักความเสมอภาค หมายความว่า บุคคลที่มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญเหมือนกันจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน และบุคคลที่มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างกันก็จะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเภทบุคคล

อนึ่ง การปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่เหมือนกัน หรือการปฏิบัติที่เหมือนกันต่อสิ่งที่แตกต่างกัน ในข้อสาระสำคัญนั้น อาจได้รับยกเว้นให้กระทำได้ ถ้ามีเหตุผลอันชอบธรรม (objective justifiability) สนับสนุนค้ำจุนอยู่ การปฏิบัติที่แตกต่างกันในกรณียกเว้นเช่นนี้ ไม่ถือว่าเป็น “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการ ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้บรรลุผลอย่างเต็มที่ โดยมุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นกลไกหลักในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ และชี้มูลความผิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ และเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน โดยมาตรา ๙๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของ ผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้ง ความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว

ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย”

มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัย โดยใช้บังคับกับกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น เป็นการกำหนดโทษทางวินัยโดยมุ่งหมายให้การตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง ได้บัญญัติวิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการแตกต่างไปจากกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแล้ว ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการได้เพียงส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองหรือประธานคณะกรรมการอัยการ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว แล้วแต่กรณี โดยรายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนเท่านั้น มิได้ผูกพันให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือคณะกรรมการอัยการต้องถือตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นข้อยุติเด็ดขาดเหมือนกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายอื่น ๆ ตามวรรคหนึ่ง

ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมและข้าราชการตุลาการศาลปกครอง จำเป็นต้องได้รับหลักประกันความเป็นอิสระตามสถานะและลักษณะของภารกิจ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่

ของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมและข้าราชการตุลาการศาลปกครอง กล่าวคือ เพื่อให้ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมและข้าราชการตุลาการศาลปกครองสามารถพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้อย่างอิสระ เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ โดยมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้ เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๒๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า การลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหรือตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแล้วแต่กรณี อันเป็นการรับรองและให้หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙๒ วรรคสอง ในส่วนที่บัญญัติวิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม และข้าราชการตุลาการศาลปกครองจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ส่วนกรณีของข้าราชการอื่นนั้น ถึงแม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ จะบัญญัติให้พนักงานอัยการ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ และกฎหมายอื่น พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ก็ได้บัญญัติในลักษณะเดียวกันกับ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๒๒๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๒๔ วรรคสาม แต่อย่างไรก็ดี การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๑๑ ส่วนที่ ๒ นั้น ก็ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีสถานะถึงขนาดเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหมือนอย่าง ๔ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพียงให้องค์กรอัยการและข้าราชการอัยการมีสถานะพิเศษแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ บางประการเท่านั้น หากได้ให้มีสถานะเช่นเดียวกับองค์กรตุลาการไม่องค์กรอัยการจึงมีสถานะและลักษณะอันเป็นสาระสำคัญแตกต่างจากองค์กรตุลาการ

การที่บทบัญญัติมาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติให้ใช้วิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการอัยการให้แตกต่างจากเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ นั้น เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และการที่บทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้บัญญัติรวมข้าราชการอัยการไว้กับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม และตุลาการในศาลปกครองนั้น ย่อมเป็นการปฏิบัติอย่างเดียวกันต่อบุคคลที่มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญแตกต่างกัน จึงเป็นการไม่ชอบด้วยหลักความเสมอภาคกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ซึ่งมีใช้ข้าราชการตุลาการ ในอันที่จะต้องถูกผูกพันให้ใช้วิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยให้แตกต่างไปจากข้าราชการอัยการซึ่งเป็นบุคคลที่มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเหตุสถานะของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙๒ วรรคสอง ในส่วนที่บัญญัติวิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการอัยการจึงขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุสถานะของบุคคล ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม

ดังนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๒๒๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๒๔ วรรคสาม แล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๒ วรรคสอง ในส่วนที่บัญญัติวิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม และข้าราชการตุลาการศาลปกครอง เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเภทบุคคล จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม และข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเภทบุคคล ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

โดยไม่เป็นธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่ในส่วนที่บัญญัติวิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการอัยการ เป็นการปฏิบัติอย่างเดียวกันต่อบุคคลที่มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญแตกต่างกัน และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุสถานะของบุคคล ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติวิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการอัยการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม อันเป็นผลให้ใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายจรัญ ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ