

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

โดยที่มาตรา ๕๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ถึงแม้ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ออกมาใช้บังคับและมีผลให้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว แต่ก็ยังมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๑๕๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลสำหรับคดีที่ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด” มาตรา ๕๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะต้องใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวอยู่ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของมาตรา ๕๘/๑ ต่อไปได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มุ่งเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมาตรา ๘๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีการเพิ่มเติมขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๘๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีการออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนการรับฟ้องและการนั่งพิจารณา การยื่นบัญชีพยานและการตรวจพยานหลักฐาน การพิจารณาและการไต่สวนพยานหลักฐาน การแถลงปิดคดีและการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้ โดยข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาศาลหรือคุมตัวมาศาล เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้ศาลส่ง

สำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไปและอ่านกับอัยการฟ้องให้จำเลยฟัง และถามว่าจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง ถ้าจำเลยให้การหรือไม่ยอมให้การก็ให้บันทึกไว้ และให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน โดยให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน และวรรคสอง กำหนดให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลในวันยื่นฟ้อง เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน และข้อ ๑๕ กำหนดให้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และในการไต่สวน ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน่วยงานหรือบุคคลใด ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมแล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว เห็นได้ว่า จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่และได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่เป็นผู้มีหน้าที่ค้นหาความจริง วิเคราะห์ และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๘/๑ เพียงแต่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนำรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในกระบวนการพิจารณานั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ประการเดียว ศาลยังคงมีอำนาจวินิจฉัยชี้แจงนำพยานหลักฐานแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๒๒๗/๑ และมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ ส่วนโจทก์ยังต้องมีภาระการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป และจำเลยยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดี เสนอพยานหลักฐาน รวมทั้งโต้แย้งและนำสืบหักล้างพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ได้จำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย อีกทั้งไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย แต่อย่างใด และไม่ได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สอดคล้องกับสิทธิของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่จะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ส่วนที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะทุจริตต่อหน้าที่ในประเทศไทยได้พัฒนามาเป็นลำดับเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ จากเดิมที่ใช้วิธีพิจารณาการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ปรากฏว่าไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นภัยร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่กีดกร่อนสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศมายาวนาน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่ง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาที่ยังคงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีตามวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลที่เป็นธรรมเช่นเดิม อีกทั้งการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่เป็นเรื่องของการได้รับ “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น กระบวนพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ วรรคหนึ่ง

และวรรคสอง แม้จะมีความแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีอาญาสำหรับประชาชนทั่วไปอยู่บ้าง แต่ก็มี ความจำเป็นต้องกระทำเพื่อปราบปรามการทุจริตในวงงานราชการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวก็ได้คุ้มครองสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยอย่างเท่าเทียมกันระหว่าง ประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ วรรคสาม ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้ บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารนั้น ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์ แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะใช้บังคับแก่คดี และไม่เกี่ยวข้องกับคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสาม จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า



(นายเจริญ ภัคดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ