

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร 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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพโดยรับรองไว้ว่าการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคล และวรรคห้า เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ให้มีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่กฎหมายกำหนดในส่วนเฉพาะการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๕ ประกอบมาตรา ๓๐๑ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๓๑ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ที่เน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงหลักการอย่างเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับต่อไป และมีการปรับปรุงโดยแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๕๘/๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการทางอาญา โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาคือต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีชี้คดียุติการและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร” วรรคสองบัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และวรรคสามบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดนิยาม “การไต่สวน” ไว้ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ของศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณา และการสืบพยาน และระเบียบนี้ได้กำหนดวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้นตั้งแต่การรับฟ้องและการนั่งพิจารณา การยื่นบัญชีระบุนพยานและการตรวจพยานหลักฐาน การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐาน รวมถึงการอุทธรณ์และฎีกา นอกจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามระเบียบนี้แล้ว ข้อ ๕ วรรคสองกำหนดไว้ว่า วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ ส่วนมาตรา ๕๘/๑ วรรคสามบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับ

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยความในมาตรา ๑๕๒ วรรคสี่ อันเป็นบทเฉพาะกาล ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาของศาลสำหรับคดีที่ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าคดีจะถึงที่สุด” กรณีจึงต้องวินิจฉัยต่อไป

เห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘/๑ บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียี่ดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่พิจารณาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ประการเดียว เนื่องจากกระบวนการในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้เป็นเพียงกระบวนการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้นก่อนยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเท่านั้น นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๕๘/๑ วรรคสอง ได้บัญญัติให้วิธีพิจารณาของศาลใช้ระบบไต่สวนตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกากำหนด ซึ่งตามระเบียบนี้ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาของศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณา และการสืบพยาน โดยศาลมีดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานและการชั่งน้ำหนักของพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาดังกล่าว ส่วนคู่ความต่างก็มีภาระและหน้าที่ในการพิสูจน์พยานหลักฐานต่อศาล และจำเลยมีสิทธิในการต่อสู้คดี โดยเฉพาะในการนำสืบหักล้างพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ได้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๘/๑ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมเพราะการพิจารณาคดีกระทำโดยองค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และคู่ความมีสิทธิในการต่อสู้คดีในศาลได้เต็มที่ โดยต่างฝ่ายก็มีภาระการพิสูจน์ มิได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกแก่จำเลย ไม่เป็นการพิจารณาคดีที่กระทำลับหลังจำเลย และไม่ได้เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญา บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จึงไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลทั่วไปตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย โดยเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการให้บรรล่วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป จึงต้องดำเนินการที่แตกต่างกัน แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อย่างเสมอกันในกฎหมาย โดยใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ไม่ได้ยกเว้นใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกรณีใดกรณีหนึ่ง อันทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคกันหรือไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน และไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ