

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๑

วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่
ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรอง และให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระงับเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐๑ มาตรา ๓๐๒ มาตรา ๓๒๕ และมาตรา ๓๓๑ เพื่อบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มุ่งเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ใต้อำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวนและดำเนินการในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับทั้งใต้อำนาจวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยกำหนดองค์ประกอบในเรื่องคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการใต้อำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ โดยในส่วนของมาตรา ๕๘/๑ อันอยู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๕๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีชี้รายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจใต้อำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินการสอบสวนไปโดยใช้ระบบใต้อำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลทหารสูงสุดกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งต่อมาได้มีการออกระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบใต้อำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวนซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้วิธีพิจารณาใช้ระบบใต้อำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟ้องและการนั่งพิจารณา การยื่นบัญชีระบุนพยาน

และการตรวจพยานหลักฐาน การพิจารณาและการไต่สวนพยานหลักฐาน การแถลงปิดคดีและการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้ เช่น ข้อ ๕ กำหนดให้การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีข้อความเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาศาลหรือคุมตัวมาศาลเมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไปและอ่านกับอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง และถามว่าจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง ถ้าจำเลยให้การหรือไม่ยอมให้การก็ให้บันทึกไว้ และให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน โดยให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน และวรรคสอง กำหนดให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลในวันยื่นฟ้อง เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่ความแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างถึง ตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง และข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และวรรคสอง กำหนดให้ในการไต่สวน ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน่วยงานหรือบุคคลใด ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม แล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เป็นต้น

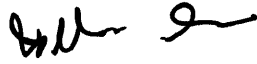
เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว เห็นว่า อำนาจของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกลไกพิเศษที่มีขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยมิได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัว แต่เป็นกลไกที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เชื่อมโยงกับกลไกอื่นของรัฐ ได้แก่ อัยการสูงสุดและศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การไต่สวนข้อเท็จจริงจึงเป็นการเริ่มต้นกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลายเพื่อที่จะพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาานั้นเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาอันมีมูลความผิดทางอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาหยา่อมมีสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่เป็นผู้มีหน้าที่ค้นหาความจริง วิเคราะห์ และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติมาตรา ๕๘/๑ เพียงแต่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนำรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในการพิจารณาเท่านั้น มิได้เป็นบทบังคับให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นยุติตามที่ปรากฏในรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลยังคงมีดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ว่าพยานหลักฐานแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๒๒๗/๑ โดยศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ส่วนโจทก์ยังคงมีภาระการพิสูจน์การกระทำและเจตนาของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิด เช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป และจำเลยยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดี เสนอพยานหลักฐานรวมทั้งโต้แย้งพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงมิได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของจำเลยในการต่อสู้คดี อีกทั้งมิได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยแต่อย่างใด และมิได้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ตกแก่จำเลย แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สอดคล้องกับสิทธิของจำเลยที่จะได้รับการพิจารณาและสืบพยานในศาลโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๒ ทวิ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่จำเลยทั้งสามโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘/๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะทุจริตต่อหน้าที่ในประเทศไทยได้พัฒนาการมาเป็นลำดับเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ การดำเนินคดีอาญาที่ใช้อยู่โดยทั่วไปไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้บังคับ และต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นตามลำดับ เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นภัยร้ายแรงกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวในฐานะองค์กรอิสระ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ป้องปรามมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหา ยังคงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีตามวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลที่เป็นธรรมเช่นเดิม แม้จะมีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างไปจากบุคคลธรรมดาบ้าง แต่ก็มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวม บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคที่มีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน และมีใช้การเลือกปฏิบัติโดยไม่ธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจากการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖
มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ