

ความเห็นส่วนตน  
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๔

วันที่ ๒ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลอุทธรณ์ ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๑ และผู้คัดค้านที่ ๕ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปช.๑/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ปช.๑/๒๕๖๑ ของศาลแพ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านทั้งสองและเอกสาร ประกอบ สรุปได้ดังนี้

อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของผู้คัดค้านที่ ๑ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ รวมถึงทรัพย์สินที่มีชื่อของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓๔๖,๖๕๒,๕๘๘.๕๒ บาท ตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา ๘๐ (๔) และมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลแพ่งพิจารณาแล้วมีคำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ปช.๑/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ปช.๑/๒๕๖๑ ให้ทรัพย์สินจำนวน ๔๙ รายการ รวมมูลค่า ๓๔๑,๗๙๗,๘๑๑.๕๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยของเงิน หรือทรัพย์สินที่เกิดจากทรัพย์สินที่ได้โดยร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๘๓ หากไม่อาจบังคับเอาแก่ทรัพย์สินตามคำสั่งได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้คัดค้านที่ ๑ ได้ภายในอายุความสิบปี แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้คัดค้านที่ ๑ และผู้คัดค้านที่ ๕ ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลชั้นต้น (ศาลแพ่ง) ต่อศาลอุทธรณ์ และได้ยื่นคำโต้แย้งว่าคดีนี้ได้มีการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๐ ให้นำ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในการดำเนินกระบวนการพิจารณา แต่พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง กลับกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ความจริง จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ทั้งที่จะต้องนำมาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ตามหลักที่ว่า ฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น เพราะเป็นคดีแพ่ง ที่มีกฎหมายกำหนดสิทธิดังกล่าวกว้แล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกัน ในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน กรณีจึงเป็นการ เอาเปรียบและเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่เป็นการเสมอกันหรือเท่าเทียมกัน ในทางกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวดว่าด้วยการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็น ของแผ่นดิน มาตรา ๗๕ ถึงมาตรา ๘๓ เป็นขั้นตอนการดำเนินคดีโดยให้เป็นคดีแพ่ง ฝ่ายผู้กล่าวหา เป็นรัฐซึ่งมีอำนาจตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่ชี้ชัดว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ มีอำนาจ เข้าถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้มากกว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเอกชน ผู้ถูกกล่าวหาจึงเสียเปรียบในการ ต่อสู้คดีในทุกด้าน บทบัญญัติของมาตรา ๘๑ วรรคสอง จึงขัดต่อหลักเสรีภาพของบุคคล การกำหนด ภาระการพิสูจน์ก่อนให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาจึงเป็นการยากที่จะพิสูจน์ได้ครบถ้วนเพราะมีรายละเอียด จำนวนมากและระยะเวลาได้ผ่านมาหลายปี หากผู้กล่าวหาไม่มีพยานหลักฐานชี้ชัดตามข้อกล่าวหา และเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มต้นชั้นไต่สวนและลงมติ ย่อมมีข้อมูลและพยานหลักฐาน ที่ชี้ชัดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดมาแสดงได้ง่ายกว่า ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๔/๑ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๔ และมาตรา ๕ ผู้คัดค้านที่ ๑ และผู้คัดค้านที่ ๕ จึงขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลอุทธรณ์จึงส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๑ และผู้คัดค้านที่ ๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์จะใช้บังคับ แก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงมีคำสั่ง

รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑)

### **บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

#### **๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

**มาตรา ๒๕** สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรณัั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกรตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

**มาตรา ๒๖** การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

**มาตรา ๒๗** บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

**มาตรา ๒๑๒** ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีความวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่า จะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

**๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑**

**มาตรา ๗** ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

**๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒**

**มาตรา ๔** ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

มาตรา ๘๐ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑๓๖

๑๓๖

(๔) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

๑๓๖

๑๓๖

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

มาตรา ๘๑ ให้อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ แล้วแต่กรณี ดำเนินการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๘๐ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในคดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ให้ผู้ถูกกล่าวหา มีภาระการพิสูจน์ที่ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ

มาตรา ๘๓ ถ้าศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน แต่ไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือได้แต่บางส่วน ให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในอายุความสิบปี แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน

#### ๔. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๘๔ การวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงในคดีใดจะต้องกระทำโดยอาศัยพยานหลักฐานในสำนวนคดีนั้น เว้นแต่

- (๑) ข้อเท็จจริงซึ่งรู้จักกันอยู่ทั่วไป
- (๒) ข้อเท็จจริงซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือ
- (๓) ข้อเท็จจริงที่คู่ความรับหรือถือว่ารับกันแล้วในศาล

**มาตรา ๘๔/๑** คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

### **ประเด็นวินิจฉัย**

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

### **ความเห็น**

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นหลักว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลกรณีที่บุคคลมีปัญหาถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพ บุคคลนั้นต้องมีสิทธิที่จะเสนอคดีต่อศาลได้ แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลนั้น คู่กรณีทุกฝ่ายย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาของศาลตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นเรื่องหลักความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยเท่าเทียมกัน องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลมิได้ เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้คัดค้านทั้งสองไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาลหรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลโดยไม่เสมอภาคกับบุคคลอื่นที่ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาในคดีอันมีลักษณะเดียวกันกับผู้คัดค้านทั้งสองอย่างไร ข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านทั้งสองที่ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗ จึงไม่มีเหตุผลให้รับฟังได้

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นเรื่องการกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลว่าจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นก็ไม่ต้องขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ด้วย เมื่อพิจารณาตามกระบวนการของกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีการร่ำรวยผิดปกติแล้วเห็นได้ว่า การร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น มิใช่คดีที่มุ่งหมายให้มีการลงโทษในทางอาญา จึงมิใช่คดีอาญา ดังนั้นหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบและโทษทางอาญาที่ผู้คัดค้านทั้งสองอ้างอิง เช่น หลักข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความเป็นผู้บริสุทธิ์ กล่าวคือ ในคดีอาญาโจทก์จะต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง และหากไม่สามารถพิสูจน์จนสิ้นสงสัยได้ ก็ต้องถือหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย อันเป็นหลักนิติธรรมที่ต้องนำมาใช้โดยเคร่งครัดในคดีอาญา แต่เมื่อคดีนี้มีใช่คดีอาญาจึงไม่จำเป็นต้องนำหลักดังกล่าวมาใช้แต่อย่างใด ส่วนที่ผู้คัดค้านทั้งสองอ้างว่าคดีนี้เป็นการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๐ วรรคสาม บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ภาระการพิสูจน์จึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔/๑ คือ คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๐ วรรคสาม จะบัญญัติถึงกรณีที่อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ว่าให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับก็ตาม แต่ก็เป็นกรให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในฐานะที่เป็นกฎหมายทั่วไปอันว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น การที่จะบัญญัติหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในส่วนตัวให้แตกต่างไปจากกฎหมายทั่วไป เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายเฉพาะ ก็ย่อมชอบที่จะกระทำได้ตราบเท่าที่เนื้อหาของกฎหมายนั้นไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับหลักกฎหมายอันเป็นพื้นฐานของการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น สมควรต้องคำนึงถึงหลักสุจริตซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีอยู่ในหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญและมีอยู่ในกฎหมายอื่น ทั้งที่เป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายเอกชนด้วย ดังนั้นเมื่อพิจารณากระบวนการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้แยกกระบวนการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินออกเป็นสองขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก เป็นการไต่สวนและวินิจฉัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้น ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ ตามนัยมาตรา ๑๙ (๓) และมาตรา ๗๗ ถึงมาตรา ๗๙ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ ก็จะดำเนินการตามมาตรา ๘๐ โดยส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลที่มีอำนาจเพื่อขอให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่ต่อไป การดำเนินการในขั้นตอนแรกนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินรายการใดของผู้ถูกกล่าวหาที่ตรวจสอบพบว่า เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักยอก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ไว้ชั่วคราวได้ ตามนัยมาตรา ๗๘ วรรคหนึ่ง เมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สินโดยเร็ว โดยให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิแสดงพยานหลักฐานว่าทรัพย์สินใดที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวนั้น มิได้เกี่ยวข้องกับ การร่ำรวยผิดปกติ หากสามารถพิสูจน์ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องคืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้ถูกกล่าวหา เมื่อการไต่สวนเสร็จสิ้นหากปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ โดยมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สิน มาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะมีมติตามมาตรา ๘๐ ว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติได้ และมติดังกล่าวเป็นอันถึงที่สุด จากนั้นจึงจะเข้าสู่กระบวนการตามขั้นตอนที่สอง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ศาลจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่าทรัพย์สินใดของผู้ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าร่ำรวยผิดปกติแล้วนั้น สมควรจะมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่ โดยให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหา นำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกิดจากการ ร่ำรวยผิดปกติ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ภาระการพิสูจน์ตกเป็นของผู้ถูกกล่าวหา จึงหาใช่เป็นการ สันนิษฐานว่าทรัพย์สินนั้นเกิดจากการร่ำรวยผิดปกติแล้วผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ แต่เป็น กรณีที่สืบเนื่องมาจากขั้นตอนแรกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งปวง ที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างว่าได้มาโดยสุจริตแล้วเห็นว่าคำชี้แจงและพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างนั้นไม่อาจ เชื่อได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยสุจริตจริง จึงได้มีการลงมติและมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ และทรัพย์สินนั้นเกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาส ให้ผู้ถูกกล่าวหาได้พิสูจน์ต่อศาลอีกครั้งเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมว่าทรัพย์สินดังกล่าว นั้นได้มา โดยสุจริต บทบัญญัติดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักสุจริตซึ่งบังคับใช้แก่กรณีการใช้อำนาจรัฐทั้งในทาง



การเมืองและในทางการปกครองตามหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม และชอบด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าทรัพย์สินที่เป็นของตนเหล่านั้นได้มีขึ้นมาโดยสุจริตหรือมิได้ทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ ผู้ถูกกล่าวหาย่อมเป็นบุคคลที่รู้ดีที่สุดว่าทรัพย์สินเหล่านั้นได้มาโดยสุจริตด้วยวิธีการใด อย่างไร บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงชอบด้วยเหตุผลและความยุติธรรม ไม่เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ