

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๕

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลฎีกา ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓
สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้
ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้
ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือ
จำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรานั้นได้และได้รับ
ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ
ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคลอื่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนดหลักความเสมอภาค
ของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย
มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุในเรื่องความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาค ของบุคคลภายในรัฐว่าจะปฏิบัติต่อบุคคลภายในรัฐโดยเท่าเทียมกัน และบุคคลจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเหตุผลในการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบ ต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และนับวันจะมีความร้ายแรงมากขึ้นและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมาก หากไม่ได้รับการแก้ไข โดยเร่งด่วนในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้อง ทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติ มิชอบ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา” พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวระบุเฉพาะอัยการสูงสุดเป็นผู้ที่มีอำนาจลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของ พนักงานอัยการ พนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายจึงไม่มีอำนาจลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของ พนักงานอัยการ ส่วนข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๒๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ “ในกรณีที่อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรอง ในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ คำร้องตาม มาตรา ๔๔ เพียงแสดงว่าอัยการสูงสุดได้ลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย”

ด้วยในกระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้ผ่านขั้นตอนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐาน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามกฎหมาย

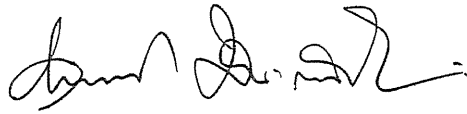
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการพิจารณากลับกรงของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล จึงกำหนดให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย และกำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับให้ศาลฎีการับฎีกาโดยไม่อาจวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาของพนักงานอัยการโดยที่ศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ เป็นการกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจของศาลฎีกาโดยตรง ไม่เป็นธรรมสำหรับจำเลยที่ ๑ ซึ่งต้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาและอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาว่ามีเหตุผลจะให้ฎีกาหรือไม่ ทำให้จำเลยที่ ๑ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการโจทก์ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

พิจารณาแล้วเห็นว่า การขอให้ศาลฎีการับฎีกาหรือการขออนุญาตฎีกามีหลักการสำคัญว่า เมื่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมเป็นที่สุด จะฎีกาได้ก็ต่อเมื่อศาลฎีกามีคำสั่งให้รับฎีกาตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๔ ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าการฎีกาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็น “ระบบอนุญาต” แม้คำร้องจะมีได้ระบุว่าขออนุญาตฎีกาก็ตาม โดยจะฎีกาได้ต่อเมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับฎีกาตามคำร้องของผู้ฎีกาที่แสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณา การพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจึงเป็นระบบ ๒ ชั้นศาล โดยศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่วนศาลฎีกาจะพิจารณาพิพากษาแต่ฎีกาที่เป็นปัญหาสำคัญอันศาลฎีกาควรวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ เท่านั้น และแม้ว่ากระบวนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ จะได้ผ่านขั้นตอนการได้ส่วนรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงการพิจารณากลับกรงของพนักงานอัยการก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลมาแล้วก็ตาม แต่โดยที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นที่สุด การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นระบบการขออนุญาตฎีกา โดยยื่นคำร้อง

แสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาต่อศาลฎีกา การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ กำหนดให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างกับกรณีคดีอาญาทั่วไปที่ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลฎีกาก่อน จึงจะมีสิทธิฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม โดยให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันในฐานะคู่ความในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแท้จริง การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยให้มีศักยภาพในการต่อสู้คดี เพื่อให้ได้รับความเสมอภาคและความยุติธรรมตามครรลองของกฎหมาย และบรรลุถึงหลักนิติธรรมที่บุคคลทุกคนจะต้องได้รับความเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รวมทั้งไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุผลของความแตกต่างในสถานะของบุคคล ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ในการฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ระหว่างคดีที่ “พนักงานอัยการเป็นโจทก์” กับคดีที่ “ผู้เสียหายเป็นโจทก์” ไว้แตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติให้คดีที่ “พนักงานอัยการเป็นโจทก์” และอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาโดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นประการอื่นได้ ย่อมทำให้หลักประกันสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบระหว่างคดีที่ “พนักงานอัยการเป็นโจทก์” และคดีที่ “ผู้เสียหายเป็นโจทก์” ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย และไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่จะเข้าถึงสิทธิในการขออนุญาตฎีกาในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดกับหลักความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง โดยกำหนด ค่าบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ต่อไป



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ