

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๖

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งหรือไม่

ความเห็น

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ หรือไม่ อ้างข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีร้ายผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ จากการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗๙ (๑) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ โดยผู้ฟ้องคดีมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ที่ให้ถือว่าเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และการถูกวินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติเป็นคดีแพ่ง ไม่อาจตีความว่าเป็น ความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองไม่ให้มีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล วรรคหนึ่ง การตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และมาตรา ๒๙ เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม วรรคหนึ่ง บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำผิดมิได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มามีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำความในมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๑ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อส่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจหลักในการไต่สวนและชี้มูล

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมถึงมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติด้วย

การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อกฎหมาย โดยสภาพเป็นความผิดอาญาโดยตรง แต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติโดยไม่สามารถพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินได้ เป็นเพียงข้อสันนิษฐานว่า อาจได้ทรัพย์สินมาจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สุจริต การร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่ใช่มาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือผิดกฎหมายเท่านั้น แต่อาจได้มาจากทางอื่นที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำความผิด แต่ไม่สามารถพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้น จึงไม่อาจถือว่าเป็นการได้ทรัพย์สินมาโดยสุจริต อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใช้บังคับกับทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติคือการบังคับให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นการลงโทษในทางแพ่ง การร่ำรวยผิดปกติโดยสภาพแล้วไม่ได้เป็นความผิดทางอาญา

เมื่อเปรียบเทียบกระทำโดยทุจริตหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๙๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำนวนการไต่สวนที่เห็นว่ามีมูลความผิดโดยคดีอาญาส่งให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อไป หากเป็นความผิดทางวินัยส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนลงโทษทางวินัยตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่ดำเนินการลงโทษทางวินัยตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ถือว่า จงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๐๑ ให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

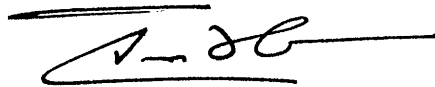
สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน โดยไม่ได้มีการดำเนินคดีอาญา

ดังนั้น การที่มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่เพื่อสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติเหตุแห่งความผิดวินัยอย่างร้ายแรงลงโทษไล่ออกได้ จึงเป็นการดำเนินการ

ทางวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หากข้าราชการที่ถูกลงโทษเห็นว่าไม่ถูกต้องย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง ดังเช่นผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

พิเคราะห์แล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวน และเห็นว่า ร่ำรวยผิดปกติแล้ว ให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และไม่เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังในคดีอาญา ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง



(นายจिरินติ ทะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ