

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๖

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พลตำรวจโท สมหมาย นิตยบรรกุล) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๒๗/๒๕๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ใต้สวนและวินิจฉัยว่าขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๘ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ โดยมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ มูลค่าทรัพย์สินรวม ๑๓๖,๒๗๖,๓๑๑ บาท จึงส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาให้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ โดยให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๑๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗๙ (๑) ฐานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไล่ออกดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่ง และดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองใหม่ รวมทั้งให้คืนสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกรณีร่ำรวยผิดปกติที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกโดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แต่การไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหก ไม่ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาถือสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนที่นำมาใช้ลงโทษผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาจึงต้องดำเนินการสอบสวนอีก เนื่องจากกรณีร่ำรวยผิดปกติเป็นคดีแพ่งที่ไม่เกี่ยวกับพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ แตกต่างจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามมาตรา ๙๑ ซึ่งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาถือสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้ลงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องมีการสอบสวนอีก เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตอย่างแท้จริง และในส่วนมาตรา ๑๒๒ วรรคสามที่กำหนดให้ถือว่าพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ได้ทำให้พฤติการณ์ตามข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้เกิดจากการทุจริตต่อหน้าที่เป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ได้ จึงเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการดำเนินการต่อผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดอาญาทั้งที่การถูกวินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติเป็นคดีในทางแพ่ง จึงไม่อาจตีความว่าเป็นมูลความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่กรณีประเด็นคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีแสดงเหตุผลว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไรก็ตาม จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของศาลจึงให้นำเอกสารในสำนวนคดี ของศาลรัฐธรรมนูญเรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖ (คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖) ในส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามา ในคดีนี้ด้วย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติ ไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตน มิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนักงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสัปดาห์ เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนักงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสัปดาห์ เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

มาตรา ๙๘ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๒๒ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนักงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสัปดาห์นับแต่วันที่ให้มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำความในมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๑ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุป ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัย เพื่อส่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีที่ว่าร้ายผิดปกติ เป็นมาตรการพิเศษเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปราม การทุจริตที่นอกเหนือไปจากคดีทุจริตในทางอาญา โดยถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ว่าร้ายผิดปกติเป็นผู้กระทำละเมิดต่อรัฐ จึงกำหนดให้รัฐใช้มาตรการทางแพ่งต่อทรัพย์สิน ที่เกี่ยวข้องกับกรณัที่ว่าร้ายผิดปกตินั้นได้ โดยไม่ต้องพิจารณาความผิดของเจ้าของทรัพย์สินว่าจะมีความผิด ทางอาญาหรือไม่ การไต่สวนในคดีที่ว่าร้ายผิดปกติจึงเป็นการไต่สวนที่มาของทรัพย์สิน การเคลื่อนไหว ทางการเงิน การทำธุรกรรมของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ที่ว่าร้ายผิดปกติหรือไม่ อันจะนำไปสู่การยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์สินของผู้ที่ว่าร้ายผิดปกติ ที่ได้มานั้นตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นมาตรการทางแพ่ง ดังนั้น ข้อกล่าวหากรณีการที่ว่าร้ายผิดปกติ จึงเป็นคนละข้อกล่าวหากันกับกรณีของคดีอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้ถูกกล่าวหาว่าที่ว่าร้ายผิดปกติ จึงมีภาระการพิสูจน์ตามสมควรต่อศาลว่ามีแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้นจากที่ใดหรือจากธุรกรรมใด เพื่อให้ศาลเชื่อได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยสุจริต หากผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้ตามสมควรแล้วศาลก็จะ ไม่สั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เพราะทรัพย์สินที่ว่าร้ายผิดปกตินั้นอาจได้มาทั้งในทางที่ชอบ และไม่ชอบรวมอยู่ด้วยกัน ศาลจึงมีอำนาจสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ก็แต่เฉพาะทรัพย์สิน ที่ได้มาโดยไม่ชอบเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่ามาตรการในการดำเนินการเรื่องที่ว่าร้ายผิดปกติเป็นการทำให้ ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินอันเป็นการริบทรัพย์สินในทางแพ่งซึ่งไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษทางอาญา เสียก่อนแต่อย่างใด เพราะเป็นการบังคับเอาแก่ตัวทรัพย์สินโดยมิได้มีการลงโทษผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน นั้นด้วย มาตรการในการดำเนินการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีที่ว่าร้ายผิดปกติจึงกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษเอาแก่กองทรัพย์สินของผู้ที่ว่าร้ายผิดปกติและตัดโอกาสมิให้ผู้ที่ว่าร้าย

ผิดปกตินั้นได้ใช้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยรักรวยผิดปกตินั้น กล่าวโดยสรุปคือ กรณีรักรวยผิดปกตินั้นเป็นเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับตัวทรัพย์สินตามคำร้องที่ยื่นต่อศาลเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่ มิได้มีการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความทุจริตอันจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่แต่อย่างใด

ประเด็นคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรักรวยผิดปกติกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แต่การไต่สวนกรณีรักรวยผิดปกติดำเนินการตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหก ไม่ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาถือเอาสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนที่นำมาใช้ลงโทษผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงต้องสอบสวนอีกเนื่องจากกรณีรักรวยผิดปกตินั้นเป็นคดีแพ่งที่ไม่เกี่ยวกับพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ แตกต่างจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา ๙๑ ซึ่งมีมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาถือเอาสำนวนการสอบสวนทางวินัยนำมาใช้ลงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องมีการสอบสวนอีก เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ในส่วนที่มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม บัญญัติให้ถือว่าพฤติการณ์รักรวยผิดปกตินั้นเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ก็ไม่ได้ทำให้พฤติการณ์ตามข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้เกิดจากการทุจริตต่อหน้าที่ที่กลายเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ไปได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

เห็นว่า เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรมซึ่งมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป จะพบว่าข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่เป็นการกระทำต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในสิทธิการชี้แจงหรือโต้แย้ง ซึ่งก็คือหลักฟังความสองฝ่าย ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามหลักพื้นฐานของความยุติธรรม กล่าวคือ จะไม่มีบุคคลใดถูกประณามโดยไม่ได้รับฟังบุคคลนั้น หรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องได้รับการรับฟังก่อนที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ หลักการอันเป็นพื้นฐานนี้เป็นหลักการที่ใช้ทั้งในการพิจารณาคดีของศาลและในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐก่อนออกคำสั่งทางปกครองด้วย และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ ได้กำหนดนิยามของ

คำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
มากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้
ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณี
มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย”
ส่วนนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง
หรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง
หรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหา
ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่
ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น”
จากคำนิยามดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องยึดถือเป็นหลักในการตรวจสอบตามเงื่อนไข
ของบทนิยามคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” จะเห็นได้ว่านิยามของคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ไม่ปรากฏ
องค์ประกอบใดที่กล่าวถึงมูลความผิดฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่เลย การชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา
ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติจึงไม่ได้มีการไต่สวนและไม่ปรากฏพฤติการณ์ตามความหมาย
ของบทนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” แต่ประการใด ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุที่ว่า การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็น
ของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ นั้น เป็นมาตรการทางแพ่งซึ่งมีขอบเขตการพิจารณาแต่เพียงว่า
มีทรัพย์สินใดบ้างที่ได้มาโดยไม่ชอบหรือโดยผิดปกติ และสมควรต้องมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็น
ของแผ่นดินหรือไม่เท่านั้นดังได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้น แม้มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จะบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสั่งลงโทษ
ไล่เจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีร่ำรวยผิดปกติออกจากราชการโดยมิได้มีการไต่สวนหรือสอบสวนพิจารณาทางวินัย
ใด ๆ มาก่อน เพราะมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่อันเป็น
บทบัญญัติที่มีผลผูกพันเด็ดขาดต่อผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่โดยหลักของเหตุและผลแล้วย่อมมีปัญหาให้
ต้องมีการพิจารณาว่า โดยลำพังแต่การชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติตามมาตรการทางแพ่ง
เพื่อบังคับให้ทรัพย์สินของผู้ถูกชี้มูลนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยมิได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับ
กรณีความผิดทางอาญาหรือทางวินัยว่าเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว นั้นได้มีการกระทำความผิดอันเป็นการทุจริต
ต่อหน้าที่หรือไม่ บทกฎหมายที่บัญญัติในลักษณะเช่นนี้เป็นการชอบด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า ในเบื้องต้นสมควรต้องพิจารณาก่อนว่า “หลักนิติธรรม” ซึ่งมีสถานะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยนั้น ถือว่าเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างไรบ้าง ในกรณีนี้เมื่อเชื่อมโยงกับหลักกฎหมายทั่วไปเรื่องสิทธิในการชี้แจงหรือโต้แย้ง หรือ “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งมีรากฐานมาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแล้ว ย่อมมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ และเป็นหลักประกันการตัดสินใจที่เป็นธรรม ทั้งนี้ ก็โดยการให้ผู้ที่ตัดสินใจต้องให้ความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลและส่งเสริมความเชื่อมั่นของสาธารณชนในกระบวนการพิจารณาหลักพื้นฐานของความยุติธรรมตามธรรมชาติที่สำคัญยิ่งต่อกรณีนี้ คือ “จะไม่มีบุคคลใดถูกประณามโดยไม่ได้รับฟังบุคคลนั้น” หรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องได้รับการรับฟังก่อนที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ มนุษย์ไม่สามารถสูญเสียทรัพย์สินหรือเสรีภาพสำหรับการกระทำผิดโดยการตัดสินใจด้วยกระบวนการพิจารณาใด ๆ เว้นแต่จะได้รับโอกาสที่เป็นธรรมในการต่อสู้คดีของตน หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าวจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ประการ คือ การรับฟังหรือการพิจารณาโดยปราศจากอคติใด ๆ และสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมโดยรับฟังคู่พิพาททั้งสองฝ่าย หลักการดังกล่าวเป็นหลักที่ใช้ทั้งสำหรับการพิจารณาคดีของศาลและกระบวนการในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ด้วย ดังนั้นกรณีของบทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ดังกล่าวที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อส่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น ย่อมถือว่าเป็นการขัดต่อ “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และหลักดังกล่าวได้รับการยืนยันไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยแล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาในชั้นไต่สวนก่อนการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติเป็นการใช้สิทธิตามหลักการฟังความสองฝ่ายในเรื่องที่มีการทุจริตต่อหน้าที่แล้ว เพราะการชี้มูลว่าร่ำรวยผิดปกติเป็นการชี้มูลเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับตัวทรัพย์สินเพื่อนำเข้าสู่มาตรการทางแพ่งที่จะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่เท่านั้น แต่ในกรณีแห่งคดีนี้เป็นเรื่องการกล่าวหาว่าผู้คัดค้านกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่ง “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” เป็นกระบวนการสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งสองกรณีจึงมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญที่แตกต่างกันในรายละเอียดดังได้กล่าวมาแล้ว คู่กรณีจึงต้องมีสิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อการใช้สิทธิในการชี้แจงแสดงเหตุผล นอกจากนี้ “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ยังเรียกร้องว่าจะต้องเป็นการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไม่ใช่การถือเอากระบวนการไต่สวนเพื่อข้อมูลเรื่องร่ำรวย

ผิดปกติมาอ้างอิง เพราะกระบวนการลงโทษทางวินัยจะต้องกระทำโดยผู้บังคับบัญชาตามกระบวนการของการลงโทษทางวินัย และผู้ที่จะต้องรับฟังความสองฝ่ายต้องเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น ดังนั้น สิทธิในการได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมโดยรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่สืบเนื่องมาจากหลักยุติธรรมตามธรรมชาติที่ว่าไม่มีบุคคลใดควรถูกประณามโดยไม่ได้รับฟังพยานหลักฐานหรือการโต้แย้งของบุคคลนั้น จึงสมควรต้องได้รับการยืนยันให้ใช้ในกระบวนการลงโทษทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กล่าวโดยสรุป คือ บทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ดังกล่าว แม้ผู้บังคับบัญชาจะถูกผูกพันตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลกรณีร้ายแรงผิดปกติให้ถือว่าเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ก็ตาม แต่กฎหมายก็ไม่อาจบัญญัติลงโทษ “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติและเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมได้ บทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ที่บัญญัติในลักษณะดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อ “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งยังขัดหรือแย้งต่อ “หลักนิติธรรม” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง อีกด้วย

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ดำเนินการต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอาญา จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในคดีอาญา โดยกำหนดให้บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นเรื่องการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งไม่ใช่บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกลงโทษในทางอาญา ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ