

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต 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 เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ และขอให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองใหม่ รวมทั้งคืนสิทธิต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งไว้ในคำฟ้องว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสั่งลงโทษไล่ออกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่าการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่กรณีดังกล่าวไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ได้ เนื่องจากการได้สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหก ไม่ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาถือสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนที่นำมาใช้ลงโทษผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาจึงต้องดำเนินการสอบสวนอีก เนื่องจากกรณีร่ำรวยผิดปกติเป็นคดีแพ่ง



ที่ไม่เกี่ยวกับพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ แตกต่างจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา ๙๑ ซึ่งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาถือสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้ลงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องมีการสอบสวนอีก คือจัดว่าเป็นการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตอย่างแท้จริงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และการวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีร่ำรวยผิดปกติ เป็นคดีแพ่ง ไม่อาจตีความว่าเป็นมูลความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงส่งความเห็นและคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ กรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ หรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับพิจารณาและกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีที่มีการโต้แย้งเป็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

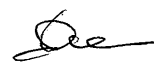


การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

การตรวจสอบการทุจริตภาครัฐโดยอาศัยมาตรการตรวจสอบพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ โดยมีที่มาจากแนวคิดที่ว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาร้ายแรงของการบริหารงานภาครัฐ และการทุจริตเกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมาก แต่มีปัญหาและอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อยืนยันการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจร้องขอให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน รวมทั้งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งในกรณีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๙)) และถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นลงโทษทางวินัยไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” และคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิด



ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น”

การตรากฎหมายกำหนดให้การรัวรวยผิดปกติเป็นพฤติกรรมที่ต้องห้ามสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ สอดคล้องหลักการตามมาตรฐานที่นานาประเทศเห็นว่าเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริต ให้การยอมรับ ดังปรากฏตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ. ๒๐๐๓ ข้อ ๒๐ ซึ่งให้คำจำกัดความของการรัวรวยผิดปกติว่า “การเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในสินทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถอธิบายอย่างมีเหตุผลสมควรได้ว่าการเพิ่มขึ้นนั้นสัมพันธ์กับรายรับอันชอบด้วยกฎหมายของเขาอย่างไร” ความผิดว่าด้วยการรัวรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นแสดงให้เห็น “การเพิ่มขึ้นอย่างไม่อาจอธิบายได้ซึ่งทรัพย์สินหรือความมั่งคั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่” (unexplained increase in the wealth of a public official while in office) เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสะสมเพิ่มพูนขึ้นของสินทรัพย์ที่ไม่อาจอธิบายได้ เป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริต หลายประเทศถือเอาการรัวรวยผิดปกติเป็นรูปแบบเบื้องต้นของการทุจริต ควบคู่ไปกับการเรียกรับสินบน การยักยอกฉ้อฉลทรัพย์สินของรัฐ การใช้อิทธิพลเพื่อได้ประโยชน์ อันมิชอบ และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ จึงมีทั้งประเทศที่กำหนดให้เป็นความผิดและกำหนด บทลงโทษทางอาญา (criminal illicit enrichment law) หรืออาจเป็นเพียงสภาพบังคับที่มีใช้ทางอาญา (non-criminal illicit enrichment law) หรือสภาพบังคับทางปกครอง ขึ้นอยู่กับนิตินโยบาย ของแต่ละประเทศนั้น ๆ^๑ สำหรับกรณีของระบบกฎหมายไทย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่องนี้เข้าลักษณะเป็นสภาพบังคับที่มีใช้ทางอาญา เทียบได้ตามมาตรฐานสากลที่ใช้มาตรการยึดทรัพย์ โดยไม่ต้องเชื่อมโยงกับการกระทำผิดอันเป็นที่มาของการได้ทรัพย์สินนั้น และให้ผู้ต้องการเรียกคืนทรัพย์สิน ที่ถูกยึดมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการได้มาแห่งทรัพย์สิน หากพิสูจน์ไม่ได้ก็ต้องถูกริบเป็นของแผ่นดิน บางครั้ง เรียกว่าการริบทรัพย์สินทางแพ่ง ซึ่งก็คือไม่ใช่การริบทรัพย์สินที่เป็นบทลงโทษทางอาญา และยังมีสภาพบังคับ ทางปกครองกับผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายประจำ ให้ถือว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงในระดับเดียวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องสั่งลงโทษไล่ออก

^๑ Jeffrey R. Boles, Criminalizing the Problem of Unexplained Wealth: Illicit Enrichment Offenses and Human Rights Violations, Legislation and Public Policy, Vol.17 pp.846 – 849.



ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แต่การไต่สวนกรณีร้ายวยผิดปกติตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหก ไม่ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาถือสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนที่นำมาใช้ลงโทษผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาจึงต้องสอบสวนอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกรณีร้ายวยผิดปกติเป็นคดีแพ่งที่ไม่เกี่ยวกับพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ แต่แตกต่างจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา ๙๑ ซึ่งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาถือสำนวนการสอบสวนทางวินัยนำมาใช้ลงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องมีการสอบสวนอีก เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตอย่างแท้จริง และในส่วนที่มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม บัญญัติให้ถือว่าพฤติการณ์ร้ายวยผิดปกติเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แต่ไม่ได้ทำให้พฤติการณ์ตามข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้เกิดจากการทุจริตต่อหน้าที่กลายเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า นับแต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา พฤติการณ์ร้ายวยผิดปกติเป็นลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดวินัยลักษณะหนึ่ง และการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวดำเนินการโดยหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาตั้งแต่แรก และเมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัย โดยไม่ต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยหรือพิจารณาสั่งลงโทษในกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบอื่น ๆ เท่ากับถือว่าพฤติการณ์ร้ายวยผิดปกติเป็นความผิดทางวินัยประเภทหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มของความผิดทางวินัยฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ส่วนเหตุที่ยังคงให้การสอบสวนก็ดี การพิจารณาสั่งลงโทษก็ดี ยังคงอยู่ในอำนาจของหน่วยงานกลางนั้น เห็นว่าการสอบสวนพฤติการณ์ร้ายวยผิดปกติเป็นการตรวจสอบการถือครองทรัพย์สินของบุคคลที่มีลักษณะที่ต้องแสวงหาพยานซับซ้อนทำให้ต้องอาศัยกลไกในการดำเนินการไต่สวนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ประกอบกับคดีร้ายวยผิดปกติมีปริมาณเรื่องให้ดำเนินการไม่มากนัก จึงยังคงให้ภารกิจนี้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานกลางเพื่อการพัฒนา



กระบวนการที่เกี่ยวข้อง และหากพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกรณีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว จะพบว่าจวบจนถึงปัจจุบันหลักการสำคัญดังกล่าวนี้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไป การให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องตกเป็นของแผ่นดิน โดยอำนาจสอบสวนดำเนินการและวินิจฉัยยังคงเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยังคงกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัยในระดับเดียวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งมีโทษไล่ออก แต่อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งลงโทษไล่ออกเปลี่ยนไปเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาจนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งตราขึ้นตามความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

จากหลักการสำคัญที่ให้พฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางวินัยเฉพาะสำหรับข้าราชการ มาตรการดังกล่าวได้ถูกขยายผลนำไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกือบทุกประเภท มีพัฒนาการจากกฎเกณฑ์ที่ไม่ซับซ้อนไปสู่ความละเอียดของขั้นตอนการดำเนินงาน จากขอบเขตความหมายที่ยังไม่ชัดเจนไปสู่ความกระชับที่ลงตัว มีการสร้างกลไกดำเนินการใหม่ ๆ กับการเสริมอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องนี้อย่างเต็มที่ กลไกทางกฎหมายกรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นทั้งเครื่องมือในการเฝ้าระวัง สอดส่อง ชี้ช่อง เป็นทั้งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบอำนาจรัฐในวงการเมืองและระบบราชการไทยในปัจจุบัน

ในประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกโดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ โดยผู้บังคับบัญชาไม่ต้องสอบสวน และไม่มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษเป็นประการอื่นเป็นการไม่ชอบนั้น มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับกลไกและกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยการร่ำรวยผิดปกติตามกฎหมาย ดังนี้

๑. กรณีของการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางวินัยเกี่ยวข้องกับการทุจริต อันได้แก่การทุจริตต่อหน้าที่ การร่ำรวยผิดปกติ นั้น เป็นความผิดทางวินัยที่มีกฎหมายพิเศษกำหนดกระบวนการสอบสวน การวินิจฉัย การดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีความรู้



ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีอำนาจดำเนินการแบบครอบคลุมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง
อย่างเป็นกิจจะลักษณะและโปร่งใส จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องทำการ
สอบสวนทางวินัยให้ซ้ำซ้อนไปอีก ทำนองเดียวกับกรณีการไต่สวนทุจริตต่อหน้าที่ การไต่สวนกรณีร่ำรวย
ผิดปกติ หน่วยงานต้นสังกัดจะไม่มีอำนาจสอบสวนทางวินัยใหม่เช่นเดียวกัน และแม้การส่งลงโทษไล่ออก
ของผู้บังคับบัญชากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติ เป็นการใช้อำนาจเฉพาะ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มิใช่การส่งลงโทษไล่ออกตามกฎหมายบริหารงานบุคคล
ของข้าราชการตามปกติ การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในกรณีนี้ก็อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง
หรือกลไกการตรวจสอบตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ^๒

๒. พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางวินัยอยู่ในกลุ่มความผิดวินัย
ที่เกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งกำหนดให้มีโทษทางวินัยในระดับไล่ออกซึ่งเป็นข้อพิจารณาเชิงนโยบายที่เล็งเห็น
ถึงระดับความร้ายแรง และเมื่อเริ่มมีการกำหนดความผิดลักษณะนี้ กฎหมายก็กำหนดให้เป็นอำนาจ
ของนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

หากได้พิจารณาถึงนิยามความหมายของการมีพฤติกรรม “ร่ำรวยผิดปกติ” ตามกฎหมายปัจจุบัน
ที่กำหนดไว้ว่า “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลง
มากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่
หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชี
แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” จะพบว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะมีความเชื่อมโยงกับการปฏิบัติ
หน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างชัดเจน ซึ่งในการแก้ข้อกล่าวหา
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
มาตรา ๑๑๗ บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีหน้าที่จะต้องพิสูจน์หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตน
กล่าวคือ เพื่อที่จะไม่ตกเป็นผู้มีฐานะร่ำรวยผิดปกติ ผู้ถูกกล่าวหาต้องพิสูจน์หรือแสดงให้ได้ว่าทรัพย์สิน
ที่เพิ่มขึ้นมามีที่มาอย่างไร ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อย่างไร
หากผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ไม่ได้ว่าได้ทรัพย์สินเหล่านั้นมาด้วยเหตุประการใด หรือมีแหล่งที่มาของทรัพย์สิน
อันอ้างอิงโดยชอบอย่างไร ย่อมถือว่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นมากผิดปกติเป็นทรัพย์สินที่ได้มาสืบเนื่องจาก

^๒ ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่องเสร็จที่ ๑๕๙๒/๒๕๖๔ (ธันวาคม ๒๕๖๔)
และ เรื่อง การดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แก่ข้าราชการที่กลับเข้ารับราชการ เรื่องเสร็จที่ ๗๕๙/๒๕๖๕ (มิถุนายน ๒๕๖๕)

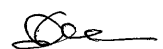


การปฏิบัติหน้าที่ หรือสืบเนื่องจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น การที่มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “ ... โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ... ” ก็เป็นเพราะทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งสืบเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่ราชการของผู้ถูกกล่าวหา ย่อมเป็นประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบ สำหรับผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นลักษณะของการทุจริตในหน้าที่ตามนิยามของกฎหมาย

๓. ในแง่ของกระบวนการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกตินั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑๕ วรรคสอง บัญญัติให้ การกล่าวหาและการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ ให้นำความ ในหมวด ๒ การไต่สวน มาใช้โดยอนุโลม เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในส่วนนี้แล้ว ถือได้ว่าเป็นกระบวนการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติเช่นเดียวกับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ในกรณี การไต่สวนกรณีกล่าวหาว่ามีการทุจริตซึ่งเป็นการรับรองมาตรฐานในการให้หลักประกันความเป็นธรรม แก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประกันในการแจ้งข้อกล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจ ข้อกล่าวหาอย่างชัดเจนอันจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถชี้แจงโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ สามารถพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นมากผิดปกติว่ามีที่มาอย่างไร เกี่ยวข้องหรือสืบเนื่องจากการ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร

๔. ในทางตรงกันข้าม กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติมุ่งทำหน้าที่ เป็นบทกวาด (catch-all legislation) อันจะเป็นประโยชน์ในกรณีที่รัฐไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ จะพิสูจน์ถึงการรับสินบน การฉ้อฉลประโยชน์จากรัฐ หรือการกระทำผิดอื่นใดที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ ที่เพิ่มขึ้นแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง นอกไปจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังสามารถทำหน้าที่ป้องปราม มิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ บทลงโทษ แก่การกระทำผิดที่เกิดขึ้น อันได้แก่ การเรียกรับทรัพย์สินคืน และการลงโทษทางวินัยและทางการเมือง มีผลเป็นบทบัญญัติที่ช่วยเสริมมาตรการในเชิงป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ ของรัฐอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กับผลกระทบต่อภารกิจคดีหรือเสรีภาพของบุคคลแล้ว การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม กำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสั่งลงโทษไล่ออกกรณีปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่เป็นมาตรการลงโทษที่มีเหตุผลเหมาะสมแก่กรณี เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ

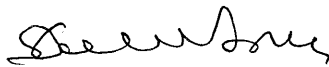


ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ดำเนินการต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ แต่มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม มีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น ไม่ใช่บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกลงโทษในทางอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

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



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ