

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ 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

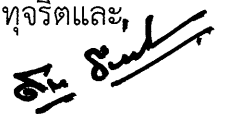
ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” บทบัญญัติวรรคหนึ่ง บัญญัติเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ให้ชัดเจนกล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการคือ

๑๕/๖๖

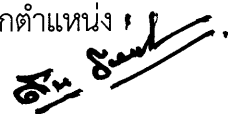
๑. ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ๒. ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ๓. จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ ๔. ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ส่วนบทบัญญัติในวรรคสองเป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเจาะจง เพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติอันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ ทั้งนี้ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้” และวรรคห้า บัญญัติว่า “คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยบัญญัติว่าก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทั้งนี้ การควบคุมหรือการคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการหลบหนีเท่านั้น นอกจากนี้ในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลในเรื่องเอกสิทธิ์และเสรีภาพที่จะไม่ให้มีการบังคับให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองในคดีอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของจำเลยในคดีอาญา ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและ



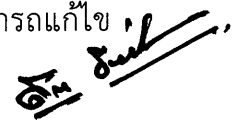
ประพตมิชอบทั้งในภาครรัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ ในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพตมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น ใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีทีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการ ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพตมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำความในมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๑ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริต และประพตมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป โดยให้นำความ ในมาตรา ๘๐ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อส่งลงโทษไล่ออกภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ความใน วรรคสามมิให้ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ในกรณีทีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าข้าราชการดังกล่าวร่ำรวยผิดปกติ ให้แจ้ง ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการ ศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วแต่กรณีต่อไป และในกรณีทีมี การสั่งให้พ้นจากราชการ ให้ถือว่าเป็นการให้พ้นจากราชการเพราะกระทำการทุจริตต่อหน้าที่” วรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีทีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ส่งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง



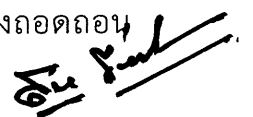
เพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตต่อหน้าที่” และวรรคหก บัญญัติว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามวรรคสาม หรือผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามวรรคห้า มีอำนาจสั่งไล่ออกหรือดำเนินการถอดถอนได้โดยไม่ต้องสอบสวนหรือขอมติจากคณะรัฐมนตรี หรือความเห็นชอบจากองค์การบริหารงานบุคคล”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า สำนวนการไต่สวนข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ที่ให้ผู้บังคับบัญชาถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยนำมาใช้ลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องมีการสอบสวนอีก แตกต่างจากสำนวนการไต่สวนข้อมูลความผิดกรณี ร่ำรวยผิดปกติ ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ซึ่งมีได้บัญญัติในกรณีดังกล่าวไว้ และแม้มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม บัญญัติให้ถือว่าพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แต่ไม่ได้ทำให้พฤติการณ์ตามข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้เกิดจากการทุจริตเป็นการกระทำการทุจริต จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ได้ เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นการดำเนินการต่อผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดอาญาไม่อาจตีความว่ามูลคดีทางแพ่งถือเป็นมูลความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...” เนื่องจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Corruption) มีความร้ายแรงและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์มหาศาลหากไม่ได้รับการแก้ไข โดยเร่งด่วนจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ ซึ่งปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีความสลับซับซ้อนแยบยลมากขึ้นทำให้กลไกการตรวจสอบตามปกติไม่สามารถแก้ไข



และป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงต้องมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษมาใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด โดยมีมาตรการที่สำคัญคือ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นการยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าทรัพย์สินนั้นได้มาโดยชอบกำหนดให้รัฐใช้มาตรการทางแพ่งต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร้ายแรงผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๕ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ส่วนที่ ๒ การดำเนินการกรณีร้ายแรงผิดปกติ ตั้งแต่มาตรา ๑๑๕ ถึงมาตรา ๑๒๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินกรณีร้ายแรงผิดปกติ กล่าวคือ เมื่อปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐร้ายแรงผิดปกติ โดยมาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า “ร้ายแรงผิดปกติ” หมายความว่า “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนโดยพลัน กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนต่อไปแต่ต้องให้เสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มมีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร้ายแรงผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากต่อมาปรากฏว่ามีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลให้ยกคำร้องขอด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ร้ายแรงผิดปกติตามที่ผู้ถูกกล่าวหา และถ้าผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกปล่อย ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง สั่งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกโดยเร็ว และผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดที่พึงได้รับถ้ามิได้ถูกไล่ออก ทั้งนี้ ตามระเบียบบริหารงานบุคคลหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน

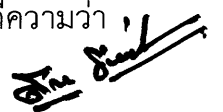


ของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อส่งลงโทษปล่อยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่” อันเป็นประเด็นตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนและได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนเช่นเดียวกัน แม้มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริง โดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัย เพื่อลงโทษปล่อยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ อันเป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เพื่อส่งลงโทษปล่อยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๑๒๒ วรรคหก ที่บัญญัติว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามวรรคสาม หรือผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามวรรคห้า มีอำนาจสั่งไล่ออกหรือดำเนินการถอดถอนได้โดยไม่ต้องสอบสวนหรือขอมติจากคณะรัฐมนตรีหรือความเห็นชอบจากองค์การบริหารงานบุคคล” ย่อมหมายความว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัย ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ย่อมมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เพื่อลงโทษปล่อยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ โดยไม่ต้องสอบสวนอีก สอดคล้องกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลักษณะของการกระทำผิดวินัยตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อให้การลงโทษทางวินัยเกิดความล้าหลังและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาอันเชื่อได้ว่ามีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยตามความหมายของคำว่า “ร้ายวณผิดปกติ” ในมาตรา ๔ ก่อนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐาน



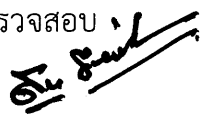
ประกอบภาระชี้แจงเพื่อพิสูจน์หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตนอันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเต็มที่ตามหลักการฟังความสองฝ่าย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ การไต่สวน ตั้งแต่มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๗๕ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งใช้บังคับกับการไต่สวนและชี้มูลความผิดทุกกรณีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ไม่แตกต่างจากการดำเนินการคดี ร่ำรวยผิดปกติ และการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยความผิดทางอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคมและเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม ในขณะที่ความผิดฐาน ร่ำรวยผิดปกติได้มีจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทรัพย์สินดังกล่าวมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่และให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และในขณะที่ความผิดทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากประชาชนที่จะใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจึงได้รับการคุ้มครองสิทธิและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาที่อันแสดงให้เห็นถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นธรรมในการรักษาดุลยภาพระหว่างการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความร้ายแรงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการใช้มาตรการทางวินัยไม่เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นการดำเนินการต่อผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดอาญา ทั้งที่การถูกวินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติเป็นคดีในทางแพ่ง มีอาจตีความว่า



มูลคดีทางแพ่งถือเป็นมูลความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ การดำเนินการกับผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด แต่โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถพิสูจน์ถึงที่มาของทรัพย์สินว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือโดยสุจริตเท่านั้น จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยมิใช่การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา การกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อดำเนินการสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ จึงไม่อาจถือเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด และไม่เป็นการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดโดยยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ที่กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อดำเนินการสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมเพื่อให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

ดังนั้นแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ มิใช่การลงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อให้การตรวจสอบ



การใช้อำนาจรัฐบรรล่วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษ ทางวินัยยังคงสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ เป็นไปตาม หลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ