

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๙/๒๕๕๓

วันที่ ๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๖ ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติถึงผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยให้นำบทบัญญัติ หมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดยผู้มีอำนาจเสนอหรือไม่ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ และได้มีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้มีการกระทำเป็นสามวาระ และมีคะแนนเสียงการลงมติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๓๐๒ วรรคห้า หรือไม่ การประชุมมีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการดำเนินการ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งการตรวจพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๗๔ มาตรา

ได้พิจารณาข้อความในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในส่วนเนื้อหาข้อความทั้ง ๗๔ มาตรา รวมทั้งในส่วนคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีอยู่ ๑ มาตรา ซึ่งอาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนที่เหลืออีก ๗๓ มาตรา เห็นว่า มีความสอดคล้องและไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

สำหรับมาตราซึ่งอาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มาตรา ๖๔ ซึ่งบัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ ตามคุณภาพงานและการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม

สำหรับตำแหน่งข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมในแต่ละชั้นตำแหน่งให้จัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งโดยมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยให้มีผลใช้บังคับได้

ในส่วนของตำแหน่งข้าราชการประเภทอื่นให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บัญชีเงินเดือน ตามวรรคสองและวรรคสามให้นำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยโดยอนุโลม” และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด บัญญัติให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับพนักงานอัยการ ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่อง เงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอัยการไว้ชัดเจนว่า มิให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ในส่วนของสำนักงานศาล และสำนักงานองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๗ วรรคสาม สำนักงานศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๒๒ วรรคสาม สำนักงานศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๒๗ วรรคสาม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๔๒ วรรคหก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๕๔ วรรคสอง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕๖ วรรคหก และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕๘ วรรคสี่ รวมทั้งองค์กรอัยการ ตามมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้สำนักงานขององค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงาน ทั้งการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ ก็เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระในการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ในฐานะหน่วยงานตุลาการที่สนับสนุนการทำงานของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในเรื่องการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของบุคลากร อันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณนั้น ต้องกำหนดโดยกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน จึงต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. สำหรับตำแหน่งข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมในแต่ละชั้นตำแหน่งให้ไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยกรณัั้น และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยให้มีผลใช้บังคับได้ จึงเห็นว่าไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการวางโครงสร้างเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับหน่วยงานธุรการดังกล่าว และมีใช้การกำหนดโดยกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติห้ามมิให้นำระบบเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้นอกจากนั้นการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการทุกประเภทที่ผ่านมาจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการ และอัยการ โดยมีบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งแนบท้ายพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ในกาลต่อมาอาจมีการปรับอัตราโดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัตินั้น ๆ กำหนดไว้ได้

การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้ร่วมกัน เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน การแก้ไขเพิ่มเติมให้การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องเสนอเป็นกฎหมายต่อรัฐสภาอีก จึงเป็นการมอบอำนาจนิติบัญญัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่สอดคล้องกับการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งขององค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งข้าราชการประเภทอื่น และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การบริหารจัดการและการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้จัดหารายได้กับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ให้เป็นไปโดยเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๖๔ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความที่บัญญัติขึ้นใหม่แทน โดยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้มีผลใช้บังคับได้ จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. กับข้าราชการอื่น เป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่ห้ามไม่ให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล เมื่อไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. มีความแตกต่างจากข้าราชการอื่นและบัญญัติให้กำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง แตกต่างไปจากข้าราชการอื่น ในทำนองเดียวกับข้าราชการอัยการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น และวรรคสอง บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. แม้จะมีการกำหนดตำแหน่งข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมก็ตาม แต่อันที่จริงแล้วมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงแต่ทำหน้าที่ในฐานะหน่วยธุรการ ซึ่งแตกต่างในสาระสำคัญกับกรณีของพนักงานอัยการในองค์กรอัยการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ อนึ่ง หากองค์กรนิติบัญญัติเห็นว่า ควรกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้ข้าราชการในหน่วยธุรการที่เป็นอิสระของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากข้าราชการพลเรือน ในทำนองเดียวกับข้าราชการทหาร ตำรวจ หรือครู และบุคลากรทางการศึกษา ย่อมกระทำได้อย่างเป็นระบบและไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๖๔ ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ และใช้ข้อความใหม่แทนดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคห้า และวรรคเจ็ด แต่ข้อความดังกล่าวมิได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่มาตรา ๖๔ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง โดยที่ข้อความดังกล่าวไม่ได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสาม

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ