

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๗/๒๕๕๓

วันที่ ๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

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

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

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่งนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๘) บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว โดยได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนและมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นกับมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้กระทำเป็นสามวาระ โดยมีองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนและระยะเวลาในการพิจารณาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในส่วนของเนื้อหา มีอยู่ ๗๔ มาตรา มี ๗๓ มาตรา ที่มีได้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คงมีมาตรา ๖๔ ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ และใช้ข้อความใหม่แทนว่า

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

สำหรับตำแหน่งข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมในแต่ละชั้นตำแหน่งให้จัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งโดยมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยให้มีผลใช้บังคับได้

ในส่วนของตำแหน่งข้าราชการประเภทอื่น ให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บัญชีเงินเดือน ตามวรรคสองและวรรคสามให้นำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดอัตราเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาหรือหน่วยงานใดก่อนและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการ โดยในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการทุกประเภท เดิมจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่กำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้ในทีเดียวกันตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ

ทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการทุกประเภท ทั้งนี้ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาปรับปรุงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้อย่างเป็นเอกภาพ เหมาะสม เป็นธรรม ได้มาตรฐาน และไม่เหลื่อมล้ำกัน แต่ต่อมาได้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ของผู้พิพากษาและตุลาการออกมากำหนดต่างหาก ซึ่งต่อมาได้มีการนำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไปกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่วนอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภายหลังพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็ได้มีการกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการไปกำหนดต่างหากจากพระราชบัญญัติเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็ต้องกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาหรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาแล้ว สำหรับอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นข้าราชการที่ผ่านมาจะกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งโดยอาศัยบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้น ในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการที่ผ่านมาจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาหรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณ

รายจ่ายจากรัฐสภาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งเป็นการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน จึงต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา ขณะนี้จึงยังไม่มืองค์กรบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการใดที่กำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งด้วยตนเองได้โดยลำพัง ดังนั้นการที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๖๔ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาหรือหน่วยงานใดก่อน และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการ จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ระหว่างข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และข้าราชการอื่น โดยถ้าเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถกำหนดได้เอง โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา แต่ถ้าเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นจะต้องกำหนดโดยรัฐสภาในรูปแบบของพระราชบัญญัติ หรือกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาแล้ว เมื่อไม่ปรากฏว่าข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. มีความแตกต่างจากข้าราชการอื่นในสาระสำคัญอย่างไร จนทำให้การกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งจะต้องมีวิธีการกำหนดไว้แตกต่างจากข้าราชการอื่น การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา ๖๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่ห้ามไม่ให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล จึงเห็นว่าร่างมาตรา ๖๔ ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ และใช้ข้อความใหม่แทนไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด ทั้งยังมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการอื่น อันเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ข้อความในมาตรา ๖๔ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม ประกอบกับ
มาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด จึงให้มาตรา ๖๔ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑
วรรคสอง จึงให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ