

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕/๒๕๔๕

วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายชำนาญ รวีวรรณพงษ์) ในคดีอาญาของศาลอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

ศาลฎีกาได้ส่งคำโต้แย้งของนายชำนาญ รวีวรรณพงษ์ โจทก์ ในคดีอาญาของศาลอาญา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายชำนาญ รวีวรรณพงษ์ เป็นโจทก์ฟ้องนายสุทัศน์ เงินหมื่น กับพวก รวม ๓ คน เป็นจำเลยต่อศาลอาญา ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และช่องโจร ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๒๑๐ วรรคสอง

ศาลอาญาพิเคราะห์คำฟ้องของโจทก์แล้วมีคำสั่งว่า โจทก์มิใช่ผู้เสียหายในความผิดฐานช่องโจร ไม่มีอำนาจฟ้อง ให้ยกฟ้อง ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) จึงไม่มีอำนาจรับคดีในข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โจทก์อุทธรณ์และศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ต่อมาโจทก์ฎีกาว่า โจทก์เป็นผู้เสียหายในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ โจทก์จึงเป็นผู้เสียหายในความผิดฐานเป็นช่องโจร และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นต้น การที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับกับคดีนี้ เป็นการใช้บทบัญญัติในทางที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ เพราะการนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ

ในทางไม่รับฟ้อง เป็นการตัดอำนาจฟ้องของผู้เสียหาย และเป็นการใช้บทบัญญัติในทางที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ จึงขอให้ศาลส่งข้อโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของโจทก์ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งความเห็นของโจทก์ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ โดยศาลฎีกาได้ส่งความเห็นตามทางการว่าเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์นิติบัญญัติ รวมทั้งยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณา

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายคดีปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย”

มาตรา ๓๐๙ บัญญัติว่า “ผู้เสียหายจากการกระทำตามมาตรา ๓๐๘ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐๑ (๒) ได้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ฯลฯ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(๒) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม (๑) หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือ ผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (๑)

ฯลฯ”

มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่

(๑) อัยการสูงสุด

(๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา ๑๑”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักการทั่วไปที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามที่ได้มีบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งโดยชัดแจ้ง และโดยปริยาย รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๓ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่า บทบัญญัติใดของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓ ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และกำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่าจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยชอบเขตเนื้อหา

ของกฎหมาย จะต้องออกเท่าที่จำเป็น ซึ่งหมายความว่า บทบัญญัติใด ๆ ที่องค์กฤษฎีกาบัญญัติจะตราขึ้น จะต้องมีความจำเป็นต่อการดำเนินการ เพื่อช่วยให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุผล และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง นอกจากนี้ บทบัญญัติที่ตราขึ้น จะต้องพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ โดยต้องคำนึงถึงความสมดุลและความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป รวมทั้งต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการอธิบายขยายความเพื่อประกอบเนื้อความของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์และละเอียดยิ่งขึ้น โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้กฎหมายบางประเภทต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และต้องตราขึ้นให้สอดคล้องกับสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นกรอบ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่มีลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวม ๘ เรื่องด้วยกัน ส่วนกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็เป็นไปตามกระบวนการตรากฎหมายปกติทั่วไป อันอยู่ภายใต้หลักที่ว่ากฎหมายไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่รัฐสภาได้ตราขึ้นใช้บังคับ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง และวรรคสาม บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ ๔ ว่าด้วย “การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มาตรา ๓๐๘ ถึงมาตรา ๓๑๑ ซึ่งอยู่ในหมวด ๑๐ ว่าด้วย “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๒ ในบทเฉพาะกาล โดยมีสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๘ ซึ่งบัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า

ในกรณีที่นายรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าว หรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วางหลักการเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดไว้ว่าผู้เสียหายจากการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๘ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๒) ได้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ ได้วางหลักในการพิจารณาคดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๐ โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ (๒) ยังกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นระบบไต่สวนข้อเท็จจริงและต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่ายและสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯ จะมีเขตอำนาจซ้ำซ้อนกับเขตอำนาจของศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯ เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปโดยรวดเร็วและองค์คณะผู้พิพากษามีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์สูง สำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาจะเป็นกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป และเป็นกฎหมายกลาง ซึ่งจะต้องฟ้องคดีตามลำดับศาลตั้งแต่ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ซึ่งอาจไม่เหมาะสมและล่าช้าที่จะพิจารณาพิพากษาคดีสำคัญและผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่าเป็นผู้เสียหายในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ มาตรา ๑๕๗ และคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญานั้น เห็นว่าประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็น

เจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากนายรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น และแม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว แต่ถ้า มีพฤติกรรมหรือกระทำความผิดอย่างอื่นที่มีใช้การร้ายผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไปได้ แต่คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า จำเลยทั้งสามกับพวกกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ซึ่งจำเลยที่ ๑ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอันเป็นคดี ที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ (๑) ส่วนจำเลยอื่น โจทก์ฟ้องให้รับผิดในลักษณะที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๕ (๒) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติ ให้คดีที่โจทก์ฟ้องอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้มี กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการเฉพาะแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป และนับแต่วันที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ศาลอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้พิจารณา พิพากษา และผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ได้แก่ อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๓ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ข้ออ้างของโจทก์ ในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า การที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์นำบทบัญญัติมาตรา ๕ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับแก่คดีนี้ในทางไม่รับฟ้อง เป็นการตัดอำนาจฟ้องของผู้เสียหายซึ่งเป็นบทบัญญัติ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ที่บัญญัติว่า “การพิจารณา พิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์” และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลจึงเป็นเรื่องที่ศาลจะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องเขตอำนาจไว้ มิใช่เป็นกรณีที่ศาลจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า จะรับฟ้องหรือไม่รับฟ้องตามที่เห็นสมควรได้ การที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาของผู้ร้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ (๑) และ (๒) บัญญัติไว้ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีข้อความเหมือนกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๘ จึงไม่มีกรณีใดที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้ อย่างไรก็ดี แม้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะตัดอำนาจฟ้องคดีของผู้ร้องที่ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาในระบบกล่าวหาจะดำเนินถึงส่วนได้เสียเฉพาะประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี โดยผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลาง ไม่ค้นหาข้อเท็จจริงเอง แต่ปล่อยให้เป็นที่หน้าที่ของคู่กรณีจะนำพยานหลักฐานมาสู้กันเอง แต่สำหรับกรณีนี้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้ร้องในฐานะผู้เสียหายที่จะกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีอยู่ แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจไปยังอัยการสูงสุดเพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย เนื่องจากการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และได้กำหนดรูปแบบการฟ้องคดีอาญาในระบบได้สวนผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการได้สวน และอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ในกรณีที่ไม่มีอำนาจข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้) เป็นองค์กรในการฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย ส่วนองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาคัดสินคดี คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งยังคงหลักการสำคัญเกี่ยวกับความเสมอภาคแห่งกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นที่สุด ไม่มีอุทธรณ์ฎีกา บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวซึ่งตัดสิทธิผู้เสียหายมิให้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้โดยตรง เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ที่บัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายเท่าที่จำเป็น ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มีข้อยกเว้นให้กระทำได้เพื่อรักษาประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยมีให้มีการนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อถ่วงถ่วงกันได้โดยง่าย

ซึ่งกว่าที่ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาในระบบของศาลยุติธรรมจะพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จเด็ดขาด อาจต้องใช้ระยะเวลายาวนานซึ่งอาจส่งผลเสียหายต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและอาจกระทบต่อประโยชน์ของ สังคมโดยรวม บทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงบัญญัติให้อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีส่วนฟ้องคดีอาญา และการฟ้องคดี ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ตามมาตรา ๒๓ (๑) และ (๒) และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ตลอดจนรวบรวมข้อเท็จจริง พยานหลักฐานในการยื่นฟ้องคดีอยู่แล้ว การจำกัดสิทธิของผู้ร้องดังกล่าว จึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิของผู้ร้อง เนื่องจากผู้ร้องยังมีสิทธิที่จะกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่ประการใด

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ (๑) และ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕

นายนพดล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ