

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนบุคคล
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๕๑

วันที่ ๕ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓ และมาตรา ๓๘วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นเบื้องต้นสมควรพิจารณาก่อนว่า กรณีมีเหตุต้องวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับกล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามประเด็นของคำร้องหรือไม่

เห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลงโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ สิ้นสุดลงเมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามคำร้องนี้เพียงว่า พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จัดหรือแย้ง
ต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ เท่านั้น

เมื่อพิจารณาประเด็นตามคำร้องแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติว่าด้วย
สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กร
ของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งโดยชัดแจ้ง
โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าได้รับความคุ้มครองและผูกพันองค์กรของรัฐ
ในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติ
ที่รับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิด
สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่ปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของ
ประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิด
สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง มาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลจะไม่ต้องรับโทษ
ทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและ
กำหนดโทษไว้ และการลงโทษนั้นจะหนักกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำผิดมิได้
และมาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ
และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้กล่าวคือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง
ของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบ
เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค
การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน
การผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ทั้งนี้ การตรากฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดเสรีภาพ
ดังกล่าวหรือการกำหนดขอบเขตแห่งเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการ
หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมนั้น ยังมีหลักประกันว่าจะต้องเป็นไปตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งบัญญัติรับรองการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อีกด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการร่ำรวยผิดปกติและการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยมาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ (๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี (๒) ฯลฯ” ซึ่งคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึงบุคคลตามบทนิยาม ในมาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ... และคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) ... ฯลฯ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ จะต้องได้รับโทษ ตามมาตรา ๑๒๒ ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ ... ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ในประเด็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ บัญญัติขึ้นเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจจากการดำรงตำแหน่ง ของตนเข้าไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตน และเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับจึงมีบทสันนิษฐาน ความรับผิดตามกฎหมายไว้ในมาตรา ๑๐๐ วรรคสาม ว่า ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้กับคู่สมรส ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการของ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดให้บุคคล

รับโทษทางอาญา โดยมีได้กระทำความผิด เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีสิทธิพิสูจน์ว่าตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๒ วรรคสอง บทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นประเด็นของคดีดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕

ในส่วนประเด็นว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ทั้งสามมาตราเป็นบทบัญญัติที่เข้าข่ายยกเว้นที่รัฐธรรมนูญยอมให้จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมดาที่ได้รับรองไว้ได้ตามความในมาตรา ๔๓ วรรคสอง เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ และกระทำความผิดต่อตำแหน่ง จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นข้อยกเว้นที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสองให้กระทำได้อีกทั้งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามมาตราเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติรับรองว่า กระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่อยู่ภายใต้บังคับตามคำนิยามของมาตรา ๔ ไม่ได้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม จึงไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และไม่ใช่ว่าเป็นเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่เกี่ยวกับบุคคลอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น บทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นประเด็นของคดีดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ ด้วยเช่นกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๓

นายชัช ชลวร
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ