

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

ผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนจากคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ผู้ร้องเรียนว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีมติว่า ผู้ร้องเรียน กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ร้องเรียนจึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๓) และ (๔) เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชา และมาตรา ๙๒ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ โดยได้กำหนดกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยไว้เป็นพิเศษสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และพนักงานอัยการ ทำให้การพิจารณาความผิดวินัยอยู่ในอำนาจขององค์กรนั่นเอง ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการทั่วไปที่ต้องถูกพิจารณาความผิดวินัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ผู้ร้องพิจารณาแล้วจึงเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแล้วมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย โดยมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี ส่วนมาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ โดยหลักเกณฑ์นี้แม้จะมีความแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แต่ก็ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ มีความเป็นอิสระตามลักษณะของภารกิจซึ่งมีความจำเป็น และเพื่อให้เกิดความเหมาะสม กล่าวคือ เพื่อให้ข้าราชการตุลาการสามารถพิจารณาพิพากษา อรรถคดีอย่างมีอิสระ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๒๒๔ ที่ได้บัญญัติให้การลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง แล้วแต่กรณี อันเป็นการรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้ และเพื่อให้ข้าราชการอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ ได้บัญญัติความเป็นอิสระในการพิจารณาดำเนินคดีอาญาระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเป็นความผิดทางอาญา ให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร

และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ด้วยเหตุนี้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการอัยการตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง หากบัญญัติให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการอัยการ ย่อมอาจทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอาญาดังกล่าวขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะการพิจารณาข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ และอาจทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. สูญเสียไปด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการมีความเป็นอิสระตามลักษณะของภารกิจดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีลักษณะขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ ภัคศิธนากุล นายเฉลิมพล เอกอรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไช่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๓๙ ก วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายจิรัฏฐ์ องค์กรา

นางสาวณิชามา ภูมินายก รกน.ผอ.กค. ๘

นายดิเรก สุขสว่าง ผอ.กค. ๘ รกน.ผอ.สค. ๔

นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

พันโทภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายจิรัฏฐ์ องค์กรา

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕