

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรรยา อินทจาร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

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

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ

รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจ
ทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้น
ในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณา
พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย
ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ
แต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ
โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่า
รายงานเอกสารและความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ
คณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล
ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน
และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการ
ตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการ
ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงาน
และเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการ
ได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษ
ทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่
 พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน
เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา ๙๓ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง จะกระทำมิได้ หลักความเสมอภาค หมายความว่า บุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน และบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ก็จะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคนหรือของแต่ละประเภทคน มิฉะนั้นก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้ง ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัย โดยวรรคหนึ่งใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้ไต่สวนและวินิจฉัย และมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัยแล้ว มีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ส่วนมาตรา ๙๒ วรรคสอง นั้น ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีมูลความผิดทางวินัยแล้ว ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง ประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะโดยเร็ว โดยรายงานและเอกสารของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ดังนั้น จึงต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นอีกตามกฎหมายเฉพาะ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในกลุ่มนี้ แม้จะมีความแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ มีความเป็นอิสระตามลักษณะของภารกิจซึ่งมีความจำเป็นและเพื่อให้เกิดความเหมาะสม กล่าวคือ เพื่อให้ผู้พิพากษา ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม และข้าราชการตุลาการศาลปกครอง สามารถพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์อย่างมีอิสระ เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ โดยผู้พิพากษาและตุลาการนั้นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง

ตามมาตรา ๒๐๐ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๒๒๔ ที่ได้บัญญัติให้การลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง แล้วแต่กรณี อันเป็นการรองรับหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นต้อบัญญัติขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเหมาะสมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท จึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ส่วนข้าราชการอัยการ นั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ จะบัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด นอกจากนี้พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นการผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัทก็ตาม แต่ก็เห็นว่าองค์กรอัยการมิได้เป็นองค์กรที่ใช้ใช้อำนาจอธิปไตยดังเช่นองค์กรศาล องค์กรอัยการจึงยังคงเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารโดยได้รับความเห็นชอบบางประการในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นในอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น องค์กรอัยการและข้าราชการอัยการยังคงมีความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ต่อฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับหน่วยงานของรัฐ

หรือเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นนายแผ่นดินของฝ่ายบริหารในการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง จึงแตกต่างกับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการในศาลปกครองอย่างสิ้นเชิง การใช้ดุลยพินิจของข้าราชการอัยการจึงย่อมต้องถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกับองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับข้าราชการอัยการแต่ประการใด

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและวินิจฉัยและมีมติว่าข้าราชการอัยการผู้ใด มีมูลความผิดทางวินัยแล้ว ย่อมมีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายอื่น ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง จะบัญญัติให้ข้าราชการอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในกลุ่มเดียวกับ ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการในศาลปกครองก็ตาม แต่ข้าราชการอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกลุ่มนี้ มิได้มีความแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายอื่นตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แต่ประการใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการอัยการ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่า ไม่มีความผิดวินัย นั้น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสถานะของความเป็นข้าราชการอัยการ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายจรูญ อินทจาร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ