

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้บุคคลเสมอกัน ในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ สำหรับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ตรขึ้นตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มี การร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่งหรือดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายหลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสาระสำคัญสรุปได้คือ กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไต่สวนข้อเท็จจริง การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งมีบทกำหนดโทษ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมาย

ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่า "ไม่มีความผิดวินัย" แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ตราขึ้นเพื่อรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อการปฏิรูปการเมือง เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริงอันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ และรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งไว้ในมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังคงให้ความสำคัญและบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) ว่า "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้... (๓) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายรอยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต" พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยบัญญัติอยู่ในหมวดว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ การที่มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใด

ได้กระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง โดยอาศัยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งสรรหาและเลือกมาจากผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเป็นคณะบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ดังนั้น ผลการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงต้องฟังเป็นยุติ และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติการดำเนินการที่แตกต่างกับวรรคหนึ่งกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการนั้น เห็นว่า ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอำนาจหนึ่งและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ โดยมีหลักประกันให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญให้การรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ตุลาการ และพนักงานอัยการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้นเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม ปราศจากอิทธิพลและอำนาจครอบงำใด ๆ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการเหล่านั้นมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าว คือ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม สำหรับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ คือ ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

สำหรับข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และคณะกรรมการอัยการสำหรับข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ คณะกรรมการดังกล่าวโดยเฉพาอย่างยิ่งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองโดยมีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยกำหนดให้การแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษต้องได้รับความเห็นชอบ จากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการเหล่านั้นเสียก่อน ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๒๐ “การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ในการนี้ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นชั้นศาลละหนึ่งคณะ เพื่อเสนอความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณา

การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย เป็นสำคัญ”

มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง “การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” และวรรคสาม “การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติการดำเนินการในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการและข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ และมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม กรณีจึงมิได้เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด สำหรับกรณี

ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการก็อาศัยเหตุผลอย่างเดียวกัน คือ การให้ความคุ้มครองโดยมีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการยุติธรรม เช่นเดียวกับ ผู้พิพากษาและตุลาการ และการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการอัยการก็มีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัย โดยต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการอัยการตรวจสอบและกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง จึงมิได้เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ตามคำร้องของผู้ร้องแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ