

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๙

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๕๙

วันที่ ๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง หลักนิติธรรมดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญประกอบด้วย หลักความสูงสุดของกฎหมาย โดยการปกครองต้องอาศัยกฎหมาย หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง สำหรับหลักที่สันนิษฐานว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) เป็นหลักการสำคัญในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาว่าการกระทำนั้นผิดจริง ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในสากล ด้วยเหตุนี้ ในคดีอาญาโจทก์มีภาระต้องพิสูจน์การกระทำความผิดของจำเลยและจำเลยไม่จำเป็นต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง หลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ที่ว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวรทุกฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ เป็นต้นมา อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือ

จำเลยไม่มีความผิด และเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ปราบปรามตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒/๒๕๕๕, ๕/๒๕๕๖, ๑๐/๒๕๕๖, ๑๑/๒๕๕๖ และ ๑๙ - ๒๐/๒๕๕๖ ดังนั้น จึงถือว่า การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด เป็นสิทธิหรือเสรีภาพที่พลเมืองไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณี การปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยวิธีการจัดซื้อหรือการจัดจ้างหรือวิธีอื่นใด ของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีปัญหาการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้ มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหาย ต่อประเทศชาติ นอกจากนี้ ในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีส่วนร่วม หรือมีส่วนสนับสนุนในการทำผิด หรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อันมีผลทำให้ปัญหา ในเรื่องนี้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงสมควรกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดเพื่อเป็นการปราบปราม การกระทำในลักษณะดังกล่าว รวมทั้งกำหนดลักษณะความผิดและกลไกในการดำเนินการเอาผิด กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การปราบปรามดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้จึงบัญญัติให้ หุ้่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงาน ของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย ในกรณีที่การกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล โดยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ในกรณีที่การกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงาน ของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็น ในการกระทำความผิดนั้น”

กรณีประเด็นปัญหาว่าบทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ หรือไม่ เห็นว่า เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่นำการกระทำของผู้อื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยต้องรับผิดและรับโทษทางอาญา ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จำนวน ๕ ฉบับ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือบุคคลผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ได้แก่ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีขอบเขตเงื่อนไขของการสันนิษฐานที่กว้างกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจำนวน ๕ ฉบับดังกล่าว กล่าวคือ ไม่ได้จำกัดเฉพาะการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น โดยมีข้อสันนิษฐานว่า ถ้าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ใดผู้หนึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั้น ให้ถือว่า ผู้แทนนิติบุคคล หรือบุคคลผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นตัวการร่วม เป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานให้หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ต้องรับผิดในทางอาญาในฐานะตัวการร่วม โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของหุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่า บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นกระทำความผิดตามกฎหมายโดยเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลเท่านั้น อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังหุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร

หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นทั้งหมดทุกคน จึงขัดกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ให้ความสำคัญกับหลักความสูงสุดของกฎหมาย หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง โดยผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องได้รับตามหลักสำคัญนี้ ซึ่งโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด และหลักที่สันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ซึ่งเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง เป็นต้น ดังนั้น ที่สันนิษฐานให้ถือว่า หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วยโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของบุคคลนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด อันเป็นสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่พลเมืองไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติตามหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นช่องทางยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕

อนึ่ง มีข้อสังเกตทางวิชาการว่า ปัจจุบันยังมีกฎหมายที่มีหลักความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๙๓ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๑๕ จัดว่า พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘๙ และพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๖๒ เป็นต้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไปเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีความสอดคล้องกันและมีความเป็นเอกภาพ ประสิทธิภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่สันนิษฐานให้ถือว่า หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้นหรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของบุคคลนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ