



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๖

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พลตำรวจโท สมหมาย นิตยบรรกุล) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๒๗/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ ถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไล่สวนและวินิจฉัยว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๘ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ โดยมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมา โดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ มูลค่าทรัพย์สินรวม ๑๓๖,๒๗๖,๓๑๑ บาท และส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๑๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗๙ (๑) ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไล่ออกดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่งและดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองใหม่ รวมทั้งให้คืนสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกรณีร้ายแรงผิดปกติที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แต่การไต่สวนกรณีร้ายแรงผิดปกติตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหก ไม่ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาถือสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่จะนำมาใช้ลงโทษผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาจึงต้องดำเนินการสอบสวนอีก เนื่องจากกรณีร้ายแรงผิดปกติเป็นคดีแพ่งที่ไม่เกี่ยวกับพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ แตกต่างจากการไต่สวนกรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา ๙๑ ซึ่งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาถือสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้ลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องมีการสอบสวนอีก เพราะกรณีดังกล่าวเป็นการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตอย่างแท้จริง การที่มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ให้ถือว่าพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการดำเนินการต่อผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดอาญา ทั้งที่การถูกวินัยจรรยาบรรณผิดปกติเป็นคดีในทางแพ่ง ไม่อาจตีความว่าเป็นมูลความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้นำพยานเอกสารที่ได้จากการไต่สวนในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๖๖) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องขอมารวมสำนวนเพื่อใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้ (๑) สำเนาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอ) พร้อมเอกสารประกอบ (๒) สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๒/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๓/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๗๔/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ และ (๓) สำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. จำนวน ๕๓ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๒๕๕ ถึงครั้งที่ ๒๕๘ ครั้งที่ ๒๖๐ ถึงครั้งที่ ๒๖๘ ครั้งที่ ๒๗๓ ถึงครั้งที่ ๒๗๔ ครั้งที่ ๒๘๗ ครั้งที่ ๓๖๒ ถึงครั้งที่ ๓๖๓ ครั้งที่ ๓๗๕ ถึงครั้งที่ ๓๘๒ ครั้งที่ ๓๘๔ ถึงครั้งที่ ๓๘๘ ครั้งที่ ๓๙๐ ถึงครั้งที่ ๔๐๗ และครั้งที่ ๔๑๗ ถึงครั้งที่ ๔๒๐

๒. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดทำความเห็น และจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริต เป็นหลักการที่กำหนดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๙๐ มีลักษณะเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๕๙๐ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๐ กฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดให้พิจารณาส่งลงโทษไล่ออก สำหรับความผิดดังกล่าว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ ทวิ ยังคงหลักการเดิมแตกต่างเฉพาะบทลงโทษ ที่กำหนดให้มีการลงโทษได้ทั้งไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ

(๒) การไต่สวนคดีร่ำรวยผิดปกติจะรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่าทรัพย์สิน ที่เป็นเหตุแห่งความร่ำรวยผิดปกติเกิดจากการใช้หน้าที่และอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ หรือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือได้มาจากการที่ถูกกล่าวหา มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือไม่ หรือเกิดจากการทุจริต ต่อหน้าที่หรือไม่ หากในทางไต่สวนไม่ปรากฏพยานหลักฐานอันแน่ชัดที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา ได้ทรัพย์สินมาจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจโดยทุจริตต่อหน้าที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑๗ กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา มีหน้าที่พิสูจน์ หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตนว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นทรัพย์สิน ที่เพิ่มขึ้น หรือหนี้สินลดลงโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นมาตรการทางกฎหมายเพิ่มประสิทธิภาพ ของการปราบปรามการทุจริต ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณา ลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๕๙๐ มาตรา ๗ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๑ ทวิ ดังนั้น แม้ยังขาดพยานหลักฐานสำคัญว่าเป็นการได้ทรัพย์สินมาโดยทุจริตต่อหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น แต่เมื่อมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าทรัพย์สินที่ได้มา ไม่สัมพันธ์กับฐานะและรายได้ของผู้ถูกกล่าวหา และเป็นการได้ทรัพย์สินมาในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา

ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย หากไม่สามารถชี้แจงที่มา หรือแสดงรายได้อันชอบด้วยกฎหมายได้ย่อมแสดงว่าทรัพย์สินที่ได้มามีความเกี่ยวข้องกับสถานะ ตำแหน่ง หรืออำนาจของผู้ถูกกล่าวหาไม่ว่ากรณีใดกรณีหนึ่ง นอกจากนี้ การร่ำรวยผิดปกติมีผลกระทบต่อระบบราชการ และความเชื่อมั่นของภาครัฐอย่างร้ายแรง กฎหมายจึงกำหนดมาตรการในการลงโทษทางวินัยและกำหนดโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ เพราะความผิดดังกล่าวย่อมเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่และอำนาจ ของผู้ถูกกล่าวหา โดยมีหลักการว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติเป็นบุคคลที่ไม่ควรอยู่ในระบบราชการ ต้องไล่ออกสถานเดียวและถือเป็นมาตรการพิเศษและเป็นที่ยอมรับในกฎหมายของต่างประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี พยานเอกสารที่เกี่ยวข้อง ความเห็นและข้อมูล ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผล เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริต และประพฤติชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ โดยมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร้ายวณผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำความในมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๑ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อส่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่” และวรรคหก บัญญัติว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามวรรคสาม หรือผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามวรรคห้า มีอำนาจสั่งไล่ออกหรือดำเนินการถอดถอนได้โดยไม่ต้องสอบสวนหรือขอมติจากคณะรัฐมนตรี หรือความเห็นชอบจากองค์กรบริหารงานบุคคล”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสั่งลงโทษไล่ออกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาออกจากราชการ โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แต่เมื่อข้อเท็จจริงในคดีไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระ

หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ โดยมีหลักการว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาร้ายแรงของการบริหารงานภาครัฐ และการทุจริต เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมากมีปัญหาและอุปสรรคในการแสวงหา พยานหลักฐานเพื่อยืนยันการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมาย ที่มีลักษณะพิเศษ เพื่อกำหนดมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติและให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจร้องขอให้ทรัพย์สินดังกล่าว ตกเป็นของแผ่นดิน รวมทั้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ สอดคล้องกับหลักการตามมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ที่นานาประเทศให้การยอมรับและเห็นว่าเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริต มาตรการดังกล่าว ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๕ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ส่วนที่ ๒ การดำเนินการกรณีร้ายแรงผิดปกติ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ที่บัญญัติให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายแรงผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริง โดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตราดังกล่าวกำหนดโครงสร้าง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ความผิดทางวินัยที่จะใช้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายแรงผิดปกติ และกำหนดโทษโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบราชการและความเชื่อมั่นของภาครัฐอย่างร้ายแรง ไม่ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ร้ายแรงผิดปกติอยู่ในระบบราชการต่อไป เป็นมาตรการหรือกลไกพิเศษของกฎหมายที่เพิ่มประสิทธิภาพ การปราบปรามการทุจริตที่ซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบการกระทำความผิดและการทุจริตที่มักดำเนินการ โดยวิธีปกปิด มุ่งตบวงจร และทำลายแรงจูงใจในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐกับสังคมส่วนรวม ก่อนการดำเนินการทางวินัยตามมาตราดังกล่าว

มีการดำเนินการตามมาตรา ๑๑๕ และมาตรา ๑๑๖ มาก่อนแล้ว โดยกำหนดว่าเมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะเพราะเหตุมีการกล่าวหาหรือเพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ตามมาตรา ๔ หมายความว่า “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยพลันโดยมีอำนาจตรวจสอบที่มาของทรัพย์สินและหนี้สิน การเคลื่อนไหวทางการเงิน หรือการทำธุรกรรมของบุคคลนั้น และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัย รวมทั้งนำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้แล้วมาพิจารณาเทียบเคียงกับทรัพย์สินที่มีอยู่ในขณะดำเนินการไต่สวน ประกอบกับรายได้ รายจ่าย และการเสียภาษีเงินได้ของผู้นั้น การไต่สวนดังกล่าวข้างต้นมีการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นลำดับแรกกว่าทรัพย์สินที่เป็นเหตุแห่งความร่ำรวยผิดปกติเกิดจากการใช้หน้าที่และอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือได้มาจากการที่ผู้ถูกกล่าวหา มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือไม่ หรือเกิดจากการทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอก่อนแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาอีกทั้งมาตรา ๑๑๗ กำหนดให้เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งข้อกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติแล้วให้ผู้ถูกกล่าวหา มีหน้าที่พิสูจน์หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตน การดำเนินการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเต็มที่ตามหลักการฟังความสองฝ่าย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๗๕ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้นซึ่งใช้บังคับกับการไต่สวนและชี้มูลความผิดทุกกรณีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถพิสูจน์ถึงการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นได้ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติแล้วให้ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นให้อัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน จากนั้น ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม โดยแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อสั่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดกระบวนการสอบสวนการวินัยจัย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ หน่วยงานต้นสังกัด ไม่จำเป็นต้องทำการสอบสวนทางวินัยอีก การให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา สั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น เป็นการบัญญัติให้บุคคลต้องรับผลจากการกระทำความผิดของตนในทางวินัย มิให้การลงโทษทางวินัยเกิดความล้าช้าเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่การสั่งลงโทษไล่ออก ตามกฎหมายบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามปกติ หากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ยกคำร้องขอ ด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ร่ำรวยผิดปกติตามที่ถูกกล่าวหา ถ้าผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกไล่ออกหรือถูกถอดถอนให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี สั่งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกหรือถอดถอนโดยเร็ว และผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นใดที่พึงได้รับ ถ้ามิได้ถูกไล่ออก หรือถูกถอดถอนตามมาตรา ๑๒๓ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับความเป็นธรรมโดยองค์กรตุลาการแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติไว้เป็นการเฉพาะ อันแสดงให้เห็นถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นธรรมในการรักษาคุณภาพระหว่างการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตที่มีความร้ายแรง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ดำเนินการต่อผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น

จะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ แต่มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม มีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายยผิดปกตินั้น ไม่ใช่บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกลงโทษในทางอาญา ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ