

ความสอดคล้องของการกำหนดตำแหน่ง เงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ  
สาขากระบวนการยุติธรรมตามร่าง พรป. ป.ป.ช. กับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๔

๑. ความเป็นมาของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๕๔ (วินิจฉัยว่า  
การกำหนดตำแหน่งข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

กรณีนี้เป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบ  
ด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
(ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้เมื่อรัฐสภาให้  
ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบ  
ด้วยรัฐธรรมนูญ

๒. เหตุผลทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งข้าราชการในสาขากระบวนการ  
ยุติธรรมตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๔

ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก (๕ ต่อ ๔) พิจารณาร่างมาตรา ๖๓<sup>๑</sup> และ  
ร่างมาตรา ๖๔<sup>๒</sup> แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... แล้ว วินิจฉัยว่า ร่างมาตรา ๖๔ ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลสรุปได้ ดังนี้

<sup>๑</sup>มาตรา ๖๓ ให้เพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๑๐/๑ วรรคหนึ่ง

“มาตรา ๑๑๐/๑ ในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้ดำรง  
ตำแหน่งในสาขากระบวนการยุติธรรมนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีพื้นความรู้ในระดับเนติบัณฑิต หรือเป็น  
ผู้สำเร็จปริญญาทางกฎหมาย และเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไต่สวนและวินิจฉัยคดี  
หรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศ  
กำหนด”

<sup>๒</sup>มาตรา ๖๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน  
และเงินประจำตำแหน่ง ให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน  
และเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพื้นความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่  
ตามคุณภาพงานและการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม

สำหรับตำแหน่งข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมในแต่ละชั้นตำแหน่ง  
ให้จัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งโดยมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและ  
เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยกรณนั้น และให้ประกาศในราชกิจจานุ  
เบกษาโดยให้มีผลใช้บังคับได้

ในส่วน of ตำแหน่งข้าราชการประเภทอื่นให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและ  
เงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการไม่ว่าเป็นฝ่ายใดมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ให้กำหนดโดยตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาเสียก่อนและหากจะปรับอัตราให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจก็กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการที่มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ย่อมเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่มิได้บัญญัติห้ามมิให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้ บังคับอย่างขององค์กรอิสระและองค์กรอัยการตามมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้กำหนดและจัดทำบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยข้าราชการประเภทอื่นให้ใช้บัญชีฯ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม ส่วนข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีฯ ของข้าราชการอัยการ โดยไม่ต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา และร่างฯ มีแต่เพียงการกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้างตามร่างมาตรา ๖๓ เท่านั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีข้อความอื่นใดกำหนดให้ข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีความแตกต่างจากข้าราชการฝ่ายอื่นหรือมีคุณสมบัติทำนองเดียวกันกับพนักงานอัยการ จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น ร่างมาตรา ๖๔ ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด และขัดต่อ มาตรา ๓๐

๓. ผลการพิจารณาการกำหนดตำแหน่ง “ข้าราชการสาขากระบวนการยุติธรรม” ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ที่เสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ร่าง พรป. ป.ป.ช. ที่เสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ ข้าราชการสาขากระบวนการยุติธรรม ดังนี้ ร่างมาตรา ๑๘๒ (๓) ร่างมาตรา ๑๘๔ ถึง ร่างมาตรา ๑๘๘ โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว มีความต่างจากร่าง พรป. ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๔ ดังนี้

(๑) บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสาขากระบวนการยุติธรรมให้กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ร่างมาตรา ๑๘๖) กรณีมิได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดบัญชีดังกล่าว เช่นเดียวกับกรณีตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๔

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการสาขากระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และนอกจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม การเลื่อนขั้นเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ฯลฯ สำหรับข้าราชการสาขากระบวนการยุติธรรมต้องมีมาตรฐานเทียบได้กับข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (ร่างมาตรา ๑๘๘) กรณีจึงต่างจากกรณีตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๔ เนื่องจากมีข้อความที่กำหนดให้ข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีคุณสมบัติทำนองเดียวกันกับตุลาการหรืออัยการแล้ว ทำให้มีความแตกต่างจากข้าราชการฝ่ายอื่น

อย่างไรก็ดี แม้จะกำหนดให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของข้าราชการสาขากระบวนการยุติธรรมมีมาตรฐานเทียบได้กับข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ แต่ก็เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จึงอาจมีประเด็นว่าการกำหนดดังกล่าวเพียงพอที่จะทำให้ข้าราชการสาขากระบวนการยุติธรรมดังกล่าว มีความแตกต่างจากข้าราชการ ป.ป.ช. ประเภทอื่น หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๒๐๒ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๕ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด อัครอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พนักงานอัยการต้องไม่เป็นการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

**๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป**

ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ สรุปความได้ว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ตามที่มีผู้เสนอรวมห้าฉบับ และให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาโดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลัก ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วเสร็จจึงส่งให้แต่ละสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ กรณีจึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) ประธานรัฐสภาจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

**๒. ประเด็นเบื้องต้น**

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่  
พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารประกอบในคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ และคำร้องนี้ยื่นโดยประธานรัฐสภา จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕)

**๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่  
ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ตรวจพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก

(๘ ต่อ ๑) เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเสนอโดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๓๙ (๓) และมาตรา ๑๓๙ (๒) ถูกต้องแล้ว โดยใช้ร่างที่เสนอโดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นร่างหลัก และการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้กระทำเป็นสามวาระ โดยมีองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน รวมถึงระยะเวลาในการพิจารณาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แม้การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะใช้เวลาเกินกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ แต่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไม่มีบทบังคับให้เกิดผลใด ๆ ต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องถือว่าเป็นกำหนดเวลาเร่งรัดเท่านั้น ไม่ทำให้การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เสียไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทั้ง ๗๔ ร่างมาตรา รวมทั้งในส่วนคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ เห็นว่า คำปรารภและร่างมาตรา รวม ๗๓ ร่างมาตรา ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ร่างมาตรา ๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก (๕ ต่อ ๔) เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ดังที่ปรากฏในคำปรารภว่า เพื่อการกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม โดยหมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่หนึ่ง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่สอง องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกำหนดที่มา คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการใช้อำนาจและการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แล้วแต่กรณี และกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีหน่วยธุรการเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับในส่วนของเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่รวมถึงองค์กรอัยการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด ได้บัญญัติไว้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องระบบบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

แต่ในส่วนหน่วยงานที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้สำนักงานขององค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรวมถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสามด้วย อันเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่มิได้บัญญัติห้ามมิให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด นอกจากนี้ การกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการไม่ว่าเป็นฝ่ายใดมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ให้กำหนดโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาเสียก่อน และหากจะมีการปรับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปก็ให้กระทำได้ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรี แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอยู่ก่อนแล้ว แม้แต่บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของพนักงานอัยการก็เช่นเดียวกัน

การที่ร่างมาตรา ๖๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ใช้ความใหม่แทนโดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดและจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยในส่วนข้าราชการประเภทอื่นให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในส่วนข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการได้ โดยไม่ต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา นั้น จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และข้าราชการฝ่ายอื่น นอกจากนี้ การกำหนดตำแหน่งหรือคุณสมบัติต่าง ๆ ของข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานแห่งการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งไว้ในร่างมาตรา ๖๓ ที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑๐/๑ วรรคหนึ่ง ว่า “ในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้ดำรงตำแหน่งในสาขากระบวนการยุติธรรมนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีพื้นความรู้ในระดับเนติบัณฑิต หรือเป็นผู้สำเร็จปริญญาทางกฎหมาย และเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไต่สวนและวินิจฉัยคดี หรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด” ก็เป็นเพียงการกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้างเท่านั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความใดกำหนดให้ข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีความแตกต่างจากข้าราชการฝ่ายอื่น หรือมีคุณสมบัติทำนองเดียวกันกับพนักงานอัยการ จึงมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนั้น ร่างมาตรา ๖๔ ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ และให้ใช้ความแทนดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าร่างมาตรา ๖๔ ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เป็นสาระสำคัญ

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยกเว้นร่างมาตรา ๖๔ ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไป

ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ  
ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม

---

ย่อโดย นายชวลิต ศรีโฉมงาม  
ผู้อำนวยการส่วนสารนิเทศ  
ช่วยราชการและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง  
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ๖  
กลุ่มงานคดี ๖

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔



คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๗/๒๕๕๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ สรุปความได้ว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่มีผู้เสนอรวม ๕ ฉบับ และให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาโดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลัก ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ



ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ต่อมาที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมการธิการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ประกอบด้วยกรรมการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑ คน และกรรมการฝ่ายวุฒิสภา จำนวน ๑๑ คน เมื่อคณะกรรมการธิการร่วมกันพิจารณาแล้วเสร็จจึงส่งให้แต่ละสภาให้ความเห็นชอบ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่คณะกรรมการธิการร่วมกันเสนอ และที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอเช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) ประธานรัฐสภาจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารประกอบในคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ และคำร้องนี้ยื่นโดยประธานรัฐสภา จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) และให้มีหนังสือแจ้งไปยังประธานรัฐสภา

นายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากมีคำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นการเพิ่มเติมก็ให้กระทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือรัฐสภา ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๔๑๒๑ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ชี้แจงสรุปความได้ว่า ได้ชี้แจงกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในทุกขั้นตอนโดยละเอียด และได้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในทุกขั้นตอน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วยแล้ว

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ ปช ๐๐๒๒/๐๒๑๖ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ชี้แจงสรุปความได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่ประธานรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ แล้วมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำชี้แจงทั้งสองฉบับรวมไว้ในสำนวน และเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเอกสารประกอบคำร้องซึ่งมีข้อเท็จจริงระบุว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทั้งห้าฉบับเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่มีหลักฐานการรับรองของนายกรัฐมนตรีเพียงสองฉบับจึงมีหนังสือไปยังประธานรัฐสภาให้ชี้แจงและส่งเอกสารการรับรองความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพิ่มเติมอีกสามฉบับ รวมทั้งมีหนังสือไปยังประธานวุฒิสภาให้ชี้แจงเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามคำร้องซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๖ ว่า วุฒิสภาได้มีการลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน ออกไปหรือไม่เพียงใด

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือรัฐสภา ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๔๔๗๔ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ชี้แจงสรุปความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

และที่เสนอโดยนายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ กับคณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอส่งเอกสารเพิ่มเติมเฉพาะในส่วนการรับรองความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอโดยนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงไม่มีเอกสารการรับรองความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือวุฒิสภา ส่วนที่ ๓๖๘๖ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ชี้แจงสรุปความได้ว่า ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว วุฒิสภาจึงต้องดำเนินการพิจารณาเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วเสร็จ รวมระยะเวลาการพิจารณาของวุฒิสภาทั้งสิ้น ๕๘ วัน กรณีจึงถือว่าวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ โดยวุฒิสภามีได้มีการลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๖ แต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับคำชี้แจงทั้งสองฉบับพร้อมเอกสารเพิ่มเติมที่ประธานรัฐสภาส่งมาด้วยรวมไว้ในสำนวน และกำหนดประเด็นวินิจฉัยไว้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ตรวจพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก (๘ ต่อ ๑) เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเสนอโดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๓๙ (๓) และมาตรา ๑๓๙ (๒) ถูกต้องแล้ว โดยใช้ร่างที่เสนอโดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นร่างหลัก และการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้กระทำเป็นสามวาระ โดยมีองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน รวมถึงระยะเวลาในการพิจารณา เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แม้การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะใช้เวลาเกินกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ แต่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไม่มีบทบังคับให้เกิดผลใด ๆ ต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องถือว่าเป็นกำหนดเวลาเร่งรัดเท่านั้น ไม่ทำให้การตรา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เสียไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทั้ง ๗๔ ร่างมาตรา รวมทั้งในส่วนคำปรารภของ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ เห็นว่า คำปรารภ และร่างมาตรา รวม ๗๓ ร่างมาตรา ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ร่างมาตรา ๖๔ ที่มีข้อความว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพินความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ ตามคุณภาพงานและการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม

สำหรับตำแหน่งข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมในแต่ละชั้นตำแหน่งให้จัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งโดยมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยให้มีผลใช้บังคับได้

ในส่วนของตำแหน่งข้าราชการประเภทอื่นให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บัญชีเงินเดือน ตามวรรคสองและวรรคสามให้นำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก (๕ ต่อ ๔) เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ดังที่ปรากฏในคำปรารภว่า เพื่อกำหนดกลไกสถาบันทางการเมือง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม โดยหมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่หนึ่ง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่สอง องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกำหนดที่มา คุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการใช้อำนาจและการถอดถอน ออกจากตำแหน่ง ไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ และให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แล้วแต่กรณี และกำหนดให้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีหน่วยธุรการเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับในส่วนของเงินเดือน

เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่รวมถึงองค์กรอัยการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด ได้บัญญัติไว้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องระบบบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนว่าให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่ในส่วนหน่วยงานที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่าให้สำนักงานขององค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรวมถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสามด้วย อันเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่มิได้บัญญัติห้ามมิให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด นอกจากนี้ การกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการไม่ว่าเป็นฝ่ายใด มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ให้กำหนดโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาเสียก่อน และหากจะมีการปรับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปก็ให้กระทำได้ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรี แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอยู่ก่อนแล้ว แม้แต่บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของพนักงานอัยการก็เช่นเดียวกัน

ดังนั้น การที่ร่างมาตรา ๖๔ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดและจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยในส่วนข้าราชการประเภทอื่นให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

---

นายชัช ชลวร	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรัญ ภักดีธนากุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรูญ อินทจาร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายเฉลิมพล เอกอรุ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายนุรักษ์ มาประณีต	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบุญส่ง กุลบุปผา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุพจน์ ไข่มุกด์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ