สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๖๙ วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายขจรศักดิ์ เจริญโสภา) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๓๐๙/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีนายขจรศักดิ์ เจริญโสภา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ว สำนักงานจังหวัดยะลา เนื่องจากเป็นกรรมการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิดและกล้องส่องชนิดกลางคืนโดยวิธีพิเศษ มีพฤติการณ์เอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคาบางราย ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งสำนวนการไต่สวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งและมติชี้มูลความผิดดังกล่าว รวมทั้งคืนสิทธิและประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินการไต่สวน ส่งผลให้ดำเนินการทางวินัยล่าช้าและเป็นช่องทางเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องหรือประวิงคดี นำมาซึ่งการทุจริตซ้อนการทุจริต อีกทั้งทำให้เกณฑ์การลงโทษทางวินัยกรณีล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ ไปแล้วมีความแตกต่างกันระหว่างผู้ถูกกล่าวหาที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปก่อนกับพ้นหลังวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ทั้งที่กระทำความผิดในคดีเดียวกัน ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ประสบความสำเร็จ และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง บัญญัติให้วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ใช้บังคับ เป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ และนำไปใช้บังคับกับสำนวนคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ ไปแล้ว ทำให้ระยะเวลาการไต่สวนขยายออกไป ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า รวมทั้งไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับเป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดี ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทที่วางหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ กำหนดหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกรูปแบบ ส่วนมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งกำหนดแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม มิได้เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ มิได้ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการไต่สวน แต่เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดระยะเวลาการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยไว้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปี เนื่องจากความยุ่งยากซับซ้อนของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี ซึ่งเป็นเงื่อนไขทางกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถขยายระยะเวลาได้ตามสมควร โดยต้องพิจารณาเหตุผลในแต่ละกรณีเท่าที่จำเป็น ไม่อาจใช้ดุลพินิจขยายระยะเวลาได้ตามอำเภอใจ เพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายในการใช้อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยในส่วนการดำเนินคดีอาญา แม้ว่า

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติชี้มูลความผิดล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้วก็ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยต่อไปได้ภายใต้กำหนดอายุความอาญาตามมาตรา ๔๘ วรรคห้า ดังนั้น แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วในระหว่างการไต่สวนยังไม่เสร็จสิ้นก็ตาม แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจดำเนินการไต่สวนต่อไปภายใต้กำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ สำหรับการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีที่กระทำความผิดร่วมกันแต่จะถูกลงโทษทางวินัยแตกต่างกันหรือไม่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำ ซึ่งเป็นคนละส่วนกับมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ที่เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนการดำเนินการไต่สวนเรื่องใดจะเสร็จเร็วหรือช้าเป็นไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง มิใช่ปัญหาที่เกิดจากเนื้อหาของกฎหมายที่มุ่งให้มีกรอบระยะเวลาการไต่สวนที่ชัดเจน ระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงเหมาะสมเพียงพอที่ทำให้การไต่สวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ไม่เป็นช่องทางเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องหรือประวิงคดี ไม่นำมาซึ่งการทุจริตซ้อนการทุจริต ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๙๒ เป็นบทเฉพาะกาลเพื่อให้ไม่เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง บัญญัติให้ต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ เว้นแต่ระยะเวลาดังกล่าวล่วงพ้นไปแล้วหรือเหลือน้อยกว่าที่กำหนดไว้ ให้เริ่มนับระยะเวลาไต่สวนใหม่ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เพื่อให้การไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๙๒ วรรคสอง หาได้มีผลเป็นการให้อำนาจหรือขยายระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษแก่บุคคลดังกล่าวได้เป็นกรณีพิเศษหรือแตกต่างไปจากที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดไว้ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกผูกพันตามระยะเวลาการไต่สวนตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม กับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต นายสุเมธ รอยกุลเจริญ และนายสราวุธ ทรงศิวิไล

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเษกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๓ ตอนที่ ๖๓ ก วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๙

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายศราวุธ โพธราม
นายภาณุพันธุ์ วรรณพานิชย์
นางสาวณัชธภาพิมพ์ ภัทรานุรักษ์กุล ผอ.กค.๒ รรท.ผอ.สค.๑
นางสาวนฤมล แซ่โง้ว ผอ.สค.๑
นางสาวธาริณี มณีรอด ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายภาณุพันธุ์ วรรณพานิชย์
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ รอง ลศร. ตรวจ
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ ลศร. ตรวจ