

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเจตนารมณ์ในการมุ่งเน้นการปฏิรูปทางการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกป้องกันและปราบปรามการทุจริตเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มี คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบ ใต้สวน และวินิจฉัย เพื่อให้การตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวน วินิจฉัย และมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย มีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากปัญหาความซ้ำซ้อนและล่าช้าของกระบวนการลงโทษทางวินัย อีกทั้งเป็นการป้องกันการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ซึ่งส่งผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตอันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ มาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป (๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ขาดรายละเอียด ไม่ชัดเจน และคลุมเครือ จึงทำให้การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย แต่ละหน่วยงานมีความลักลั่นแตกต่างกันและไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ทั้ง ๆ ที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยในคดีเดียวกัน ตามหลักฐานในสำนวนเดียวกัน โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดเดียวกัน แต่กลับถูกลงโทษทางวินัยแตกต่างกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายถูกลงโทษทางวินัยให้ไล่ออกจากราชการ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายบางหน่วยงาน ถูกลงโทษทางวินัยให้ปลดออกจากราชการหรือไม่ถูกลงโทษทางวินัย เพราะพ้นจากราชการหรือเกษียณอายุราชการไปเกินสามปี และความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าว เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ช่วยเหลือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป อันเป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งคำวินิจฉัยและเอกสารหลักฐานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัย อันนำไปสู่การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการดังกล่าววินิจฉัยว่ามีมูลความผิดทางวินัย โดยที่

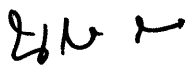
บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติหรือให้คำจำกัดความว่าการกระทำความผิดลักษณะใดสมควรต้องรับโทษทางวินัยและควรได้รับโทษเช่นไร จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดให้อำนาจและดุลพินิจแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในการพิจารณาวินิจฉัยและประเมินข้อเท็จจริง พฤติการณ์ การกระทำที่ประกอบกันเป็นความผิด หรือความร้ายแรงของแต่ละกรณี ว่าสมควรดำเนินการทางวินัยตลอดจนลงโทษทางวินัยในลักษณะใด เนื่องจากการใช้อำนาจดุลพินิจกับอำนาจในการลงโทษทางวินัยเป็นเรื่องที่ควบคู่กันเสมอ แต่ทั้งนี้ การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในกรณีดังกล่าวย่อมไม่ได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยอำเภอใจแต่อย่างใด เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีดังกล่าวได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ (๒) แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และวรรคสาม กำหนดให้ต้องพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีมูลความผิดทางวินัยต้องพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนอีกและต้องดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแก้ไขปัญหาความบกพร่องซึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการสอบสวนและความล่าช้าของกระบวนการลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังได้กำหนดให้ถ้าหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้ใดไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาานั้น อีกทั้งวรรคสอง ยังได้กำหนดให้ในกรณีดังกล่าวหรือในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขอให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วย

การบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ อันเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถตรวจสอบอำนาจดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีมูลความผิดทางวินัยว่ามีความถูกต้องหรือเหมาะสมมากน้อยเพียงใด เพื่อป้องกันและไม่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยอันนำไปสู่การลงโทษทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ และมาตรา ๑๐๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และกรอบระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๙๑ (๒) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดมีมูลความผิดทางวินัย จึงเป็นกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และกรอบระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยเอาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องสอบสวนซ้ำอีก และการพิจารณาโทษดังกล่าวต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งถ้าหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ดำเนินการทางวินัยตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนด ย่อมต้องถือว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าหากการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนอันนำไปสู่การสั่งลงโทษทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยตลอดจนการสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขอให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่น ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการ

อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณา
ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ อันเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ
ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน
เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย นอกจากนี้ คำสั่งลงโทษทางวินัย
ในกรณีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษทางวินัย
โดยไม่ต้องอุทธรณ์ หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ
แต่งตั้งถอดถอนตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
มาตรา ๑๐๑ อันเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวโดยศาลปกครองซึ่งเป็นผู้
ใช้อำนาจตุลาการ การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการกำหนดให้
ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาและสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัยโดยอำเภอใจแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ได้มีลักษณะ
เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนช่วยเหลือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง
ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
มาตรา ๙๑ (๒) จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และไม่ขาดรายละเอียด
เนื่องจากเป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินการภายหลังจากที่
คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเท่านั้น ไม่ได้มีลักษณะเป็นการทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย
และคุ้มครองบุคคลตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ