

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป (๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป”

๘/๑๐

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะผูกมัดการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล เป็นบทบัญญัติที่ขาดรายละเอียด ไม่ชัดเจนและคลุมเครือ ทำให้การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแต่หน่วยงานมีความแตกต่างกันและไม่เที่ยงธรรม ทั้งที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยแตกต่างกันตามหลักฐานในสำนวนคดีเดียวกัน โดยคณะกรรมการได้สวนชุดเดียวกัน แต่ถูกลงโทษทางวินัยบางรายถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ในขณะที่บางรายถูกลงโทษปลดออกจากราชการ หรือไม่ถูกลงโทษทางวินัย เพราะพ้นจากราชการหรือเกษียณอายุราชการไปเกินสามปี และความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ช่วยเหลือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องได้ การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระมีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่ผ่านมา ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน ล่าช้า เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัย

๗๗

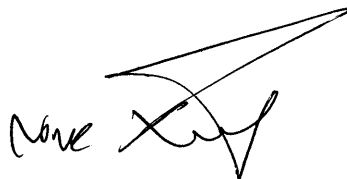
ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน การขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย การดำเนินการกรณีผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้ใดไม่ดำเนินการตามมาตรา ๙๘ โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม และการให้สิทธิผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาก่อนก็ได้ เห็นได้ว่า มาตรา ๙๑ (๒) เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัย โดยกำหนดให้ส่งส่วนงานการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปเท่านั้น ไม่มีข้อความใดที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโทษดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ย่อมไม่มีกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๙๑ (๒) ผูกมัดการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและเป็นบทบัญญัติที่ทำให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ตามที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งแต่อย่างใด คำโต้แย้งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เมื่อได้รับส่วนงานการไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ และคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖ ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แม้จะมีลักษณะผูกมัดดุลพินิจหรือกำลวงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการ

๒๓๐

สอบสวนวินัยและผู้บังคับบัญชา และคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด ผู้ซึ่งถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชานั้นก่อนก็ได้ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) มิได้เป็นบทบัญญัติที่ผูกมัดการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือเปิดโอกาสให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปโดยอำเภอใจหรือเอื้อประโยชน์แก่บุคคลใด และบทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษวินัย ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยโดยเสมอกันและเท่าเทียมกัน ไม่ได้ยกเว้นให้ใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอกันในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

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



(นายเนตล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ