

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายขจรศักดิ์ เจริญโสภา) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๓๐๙/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายขจรศักดิ์ เจริญโสภา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใต้สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด (เครื่องตรวจสารระยะไกล) อัลฟา ๖ จำนวน ๒ ชุด จัดซื้อกล่องส่งชนิดกลางคืนของสำนักงานจังหวัดยะลา และได้ส่งสำนวนการไต่สวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย รวมทั้งให้สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๘๒๐/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๖ ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งและคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว รวมทั้งคืนสิทธิและประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) เป็นบทบัญญัติที่ขาดรายละเอียด ไม่ชัดเจน และคลุมเครือ ทำให้การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีผลความผิดทางวินัยแต่ละหน่วยงานมีความลักลั่นแตกต่างกันและไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ทั้ง ๆ ที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยในคดีเดียวกัน ตามหลักฐานในสำนวนเดียวกัน โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชุดเดียวกัน แต่ถูกลงโทษทางวินัยแตกต่างกัน กล่าวคือ บางรายถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ในขณะที่บางราย บางหน่วยงานถูกลงโทษปลดออกจากราชการ หรือไม่ถูกลงโทษทางวินัย เพราะพ้นจากราชการหรือเกษียณอายุราชการไปเกินสามปี ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าว เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ช่วยเหลือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องได้ ส่วนมาตรา ๙๘ วรรคสอง ได้แยกการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการออกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นไม่เป็นธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ได้กำหนดมาตรการ กลไก หลักเกณฑ์และเงื่อนไข หรือระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ที่ถูกไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยไว้เพื่อเป็นระเบียบกลางให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้แล้ว ดังนั้น การชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคห้า มิใช่บทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนคำโต้แย้งอื่นนอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ และคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖ แล้วว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้แล้ว ส่วนกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ มาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกรูปแบบ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม มิได้เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ กรณีจึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้โดยตรงผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องของตนนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราดังกล่าวได้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

## บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

### ๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

#### ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

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

#### ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนจรรยาบรรณการดำรงตำแหน่ง อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงอันตรายที่จะเกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าว อย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน โดยหากเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ประกอบกับมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานี้ เจตนารมณ์ในการตรากฎหมายตามบทบัญญัตินี้ ก็เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในกรณีกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการกำหนดขั้นตอนและกรอบเวลาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเร่งดำเนินการเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะผูกมัดการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล เป็นบทบัญญัติที่ขาดรายละเอียด ไม่ชัดเจนและคลุมเครือ ทำให้การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันและไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ทั้งที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยในคดีเดียวกัน ตามหลักฐานสำนวนเดียวกัน แต่ถูกลงโทษทางวินัยแตกต่างกัน บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย สำหรับความผิดวินัยร้ายแรง บางรายถูกลงโทษทางวินัยให้ไล่ออกจากราชการ บางรายถูกลงโทษทางวินัยให้ปลดออกจากราชการหรือไม่ถูกลงโทษทางวินัยเพราะพ้นจากราชการหรือเกษียณราชการไปเกินสามปี การขาดรายละเอียด และความไม่ชัดเจน

ของบทบัญญัติดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ช่วยเหลือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามมาตรา ๙๑ (๒) มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่ผ่านมา การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ นั้น มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ซึ่งในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ (๒) การพิจารณาบทกำหนดโทษผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมมีดุลพินิจพิจารณาโทษทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีดุลพินิจกำหนดโทษเฉพาะปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ส่วนการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหารายใด (กรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาหลายคน) ว่าควรปลดออกหรือไล่ออกนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมมีดุลพินิจพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งจากข้อเท็จจริง พฤติกรรมการกระทำ เจตนาและความร้ายแรงที่เกิดจากการกระทำที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกให้เหมาะสมกับความผิดและความร้ายแรงแห่งกรณีของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละราย มิใช่การลงโทษที่เหมือนกันทุกกรณี

แม้จะกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันตามหลักฐานสำนวนเดียวกัน โทษก็อาจแตกต่างกัน อีกทั้งหากรายใดมีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนก็สามารถนำเหตุดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่จะลดโทษลงต่ำกว่าปลดออกมิได้ เพราะจะเป็นการเปลี่ยนฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลไว้ ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องดำเนินการทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลตามมาตรา ๙๑ (๒) นั้น เป็นมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงระบบในการต่อต้านการทุจริต และสร้างความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายมิได้เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยชี้มูลไว้แล้ว โดยอำเภอใจหรือเอื้อประโยชน์แก่บุคคลใดได้ ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกจากราชการและมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก่อนออกจากราชการนั้น จะมีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๐/๑ เป็นต้น แม้การใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๙๑ (๒) ประกอบมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งจะมีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวนั้นยังไม่ถึงที่สุด ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ แต่หากประสงค์จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาก็สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น ก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักประกันในกระบวนการพิจารณาทางวินัยที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยให้เหมาะสมกับความผิดและความร้ายแรงแห่งกรณี มิได้เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษได้ตาม

อำเภอใจหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใด บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยโดยเสมอกันและเท่าเทียมกัน มิได้ยกเว้นให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอกันในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ