

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใต้สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษดำเนินการจัดซื้อพัสดุในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น มีพฤติการณ์เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคาบางราย และได้ของที่ไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งาน เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งสำนวนการใต้สวนดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาโทษทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติชี้มูลความผิด โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือสำนวนการใต้สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย รวมทั้งสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามพฤติการณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นคำสั่งและคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว รวมทั้งคืนสิทธิและประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

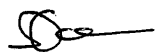
ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ขาดรายละเอียดไม่ชัดเจน และคลุมเครือ จึงทำให้การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข้อมูลความผิดทางวินัยในแต่ละหน่วยงานมีความลักลั่นแตกต่างกันและไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ และมาตรา ๙๘ วรรคสอง ได้แยกการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการและข้าราชการอัยการออกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับข้าราชการฝ่ายตุลาการและข้าราชการอัยการ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ได้กำหนดมาตรการ กลไก หลักเกณฑ์และเงื่อนไข หรือระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ที่ถูกไต่สวนและข้อมูลความผิดทางวินัยไว้เพื่อเป็นระเบียบกลางให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง กำหนดหน้าที่และให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้แล้ว ดังนั้นการข้อมูลความผิดทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง จึงขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 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 วรรคหนึ่งซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง โดยมีข้อพิจารณาในการกำหนดประเด็นพิจารณา ดังนี้

๑. ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งหรือไม่ นั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ปัจจุบันนี้ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ



แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง และเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๕๖ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ และเมื่อพิจารณาประกอบเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ เห็นว่าแนวคำวินิจฉัยเป็นไปในทางเดียวกัน^๑ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

๒. ในประเด็นที่คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง นั้น เห็นว่า มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติทั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐ ต้องจัดให้มีมาตรการและกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพโดยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม มิได้เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะ คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ ดังกล่าว ไม่มีสาระที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพโดยเฉพาะเจาะจงอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

^๑ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และคำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๖ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง



ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้ว มีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน โดยแยกการดำเนินการระหว่างมูลความผิดทางอาญากับมูลความผิดทางวินัยออกจากกัน อันยังคงหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาก่อนหน้า ทำให้มีการสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและปรับปรุงมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการได้สวนชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ขาดรายละเอียด ไม่ชัดเจน และคลุมเครือ จึงทำให้การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้มูลความผิดทางวินัย แต่ละหน่วยงานมีความลักลั่นแตกต่างกันและไม่เที่ยงธรรม ทั้ง ๆ ที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยในคดีเดียวกัน แต่ถูกลงโทษทางวินัยแตกต่างกัน ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ช่วยเหลือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องได้ นั้น

เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) เป็นบทบัญญัติในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการได้สวน เอกสารหลักฐาน และมติไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยมีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย



ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน อันเป็นการแก้ไขปัญหาคาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่ผ่านมา ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน ล่าช้า เปิดโอกาสให้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการทุจริต ไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

สำหรับการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเมื่อได้รับสำนวนการไต่สวน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ นั้น สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ทั้งนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษ ผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ (๒) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมมีดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษทางวินัยตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ โดยฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีดุลพินิจ กำหนดระดับโทษเฉพาะปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนฐานความผิดตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ส่วนการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนด โทษผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมมีดุลพินิจพิจารณาคือข้อเท็จจริง พฤติการณ์การกระทำที่ประกอบกันเป็นความผิด และความร้ายแรงของการกระทำแต่ละกรณีที่ปรากฏ ในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกให้เหมาะสม กับความผิดและความร้ายแรงแห่งกรณีของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสามารถนำมาประกอบการ พิจารณาลดโทษก็ได้ แต่จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกมิได้ เนื่องจากจะเป็นการกำหนดโทษที่ไม่เป็นไป ตามฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลไว้ และไม่เป็นไปตาม หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มุ่งหมายกำหนดกลไกการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งวางกลไกป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด



อย่างไรก็ดี แม้ผู้บังคับบัญชาผูกพันให้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม แต่การดำเนินการทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๑๐๑ บัญญัติให้ผู้ซึ่งถูกลงโทษยังคงมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาด้วยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า มาตรา ๙๘ วรรคสอง ได้แยกการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการออกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ ซึ่งมีความแตกต่างจากผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นข้าราชการพลเรือนอื่นตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการสอดคล้องกับหลักประกันความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากข้าราชการตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยอิสระ ปราศจากอคติและอำนาจครอบงำใด ๆ เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ทุกฝ่าย ส่วนข้าราชการอัยการก็ต้องมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ^๖ ซึ่งแตกต่างจากระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการทั่วไปที่เน้นหลักการบังคับบัญชา นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการเป็นไปตามหลักประกันความเป็นอิสระดังกล่าว ในการดำเนินการทางวินัยจึงต้องมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่มืองค์ประกอบที่มาจากผู้แทนของข้าราชการประเภทนั้น ๆ ในกรณีของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ในกรณีของตุลาการศาลปกครอง มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งทั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

^๖ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๕๖



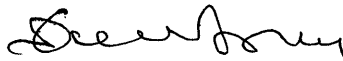
และตุลาการศาลปกครองต่างทำหน้าที่และใช้อำนาจบริหารงานบุคคลภายใต้หลักการประกันความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการประพฤติตนอยู่ในระเบียบแบบแผนและจริยธรรมของข้าราชการตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และโดยเฉพาะการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีผลกระทบในทางที่อาจเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ข้าราชการตุลาการที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของข้าราชการอัยการ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระสำหรับข้าราชการอัยการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) มีอำนาจหน้าที่บริหารงานบุคคลในทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการ อันรวมถึงการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการอัยการ ภายใต้หลักประกันความเป็นอิสระดังที่กล่าวมา กฎหมายจึงบัญญัติหลักการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช. ซึ่มีความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการผู้ใดแล้ว จึงต้องเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการหรือคณะกรรมการอัยการ ที่จะพิจารณาดำเนินการทางวินัยข้าราชการผู้นั้นต่อไป ในขณะที่กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่มีความผิดกรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนโดยแท้ในการใช้อำนาจให้คุณให้โทษทางวินัยซึ่งในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่มีความผิดว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทำหน้าที่พิจารณาโทษทางวินัยเท่านั้น โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำหน้าที่สอบสวนวินัยแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาแทนผู้มีอำนาจตามปกติแล้ว จึงไม่ต้องทำการสอบสวนทางวินัยซ้ำอีก

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติซึ่มีความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยแยกการดำเนินการระหว่างมูลความผิดทางอาญากับมูลความผิดทางวินัยออกจากกัน แม้ภายใต้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการที่กฎหมายบัญญัติให้มีวิธีการเฉพาะตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง ก็เป็นไปตามหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการและพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายจึงบัญญัติให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทดังกล่าวแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น มิได้เป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดความถกเถียงหรือไม่เป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือทำให้ระบบราชการไม่มีมาตรฐานในการดำเนินการทางวินัยและการกำหนด



บทลงโทษแต่อย่างใด ทั้งนี้ การดำเนินการไต่สวนและการชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้องค์กรอิสระนี้ ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามกฎหมาย ในการส่งเสริมการใช้อำนาจรัฐที่โปร่งใส ให้การตรวจสอบและการจัดการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการดำเนินการทางวินัย ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติไว้ ไม่มีผลเป็นการยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างไม่เท่าเทียมกัน แต่อย่างใด ข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงฟังไม่ขึ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ