

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ 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

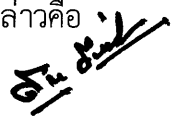
ความเห็น

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

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ

ของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ไว้ในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง (๒) ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...” โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัย ในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันด้วย และในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๙๑ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ถ้ามีมูลความผิด ทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป (๒) ถ้ามีมูล ความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัย ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป” บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งกำหนด กระบวนการและขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและชี้มูลความผิด แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป และในกรณีที่ชี้มูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการ ทางวินัยต่อไป

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ขาดรายละเอียด ไม่ชัดเจน และคลุมเครือ จึงทำให้การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย แต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันและไม่เที่ยงธรรม ทั้ง ๆ ที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยตามหลักฐาน ในสำนวนคดีเดียวกัน โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดียวกัน แต่ถูกลงโทษทางวินัยแตกต่างกัน กล่าวคือ

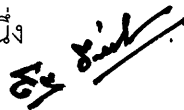


เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางราย บางหน่วยงาน ถูกลงโทษปลดออกจากราชการ หรือไม่ถูกลงโทษทางวินัย เพราะพ้นจากราชการหรือเกษียณอายุราชการไป เกินสามปี และความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ช่วยเหลือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องได้ ดังนั้น การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนด กระบวนการหรือขั้นตอนภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน โดยแยกการดำเนินการกรณีการกระทำ ความผิดที่มีมูลความผิดทางอาญากับความผิดที่มีมูลความผิดทางวินัยไปดำเนินการทางอาญาหรือดำเนินการ ทางวินัยตามที่กฎหมายบัญญัติเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะเพื่อสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้มีประสิทธิภาพตามมาตรา ๙๑ (๑) และ (๒) เนื่องจากการกระทำเดียวกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาว่าอาจมีมูลความผิดได้ทั้งในทางอาญาและทางวินัย ซึ่งมีความมุ่งหมายและวิธีพิจารณา ที่แตกต่างกัน การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการทางปกครองเพื่อควบคุมความประพฤติ ของข้าราชการให้อยู่ในกรอบระเบียบ ต่างจากการดำเนินคดีอาญาที่เป็นการดำเนินการเพื่อแยกตัว ผู้กระทำผิดออกจากสังคมโดยนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมาย ในการชี้มูลความผิดทั้งสองกรณี อาจอาศัยองค์ประกอบของความรับผิด การพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานร่วมกัน แต่การชี้หน้าหนัก พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกชี้มูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัย มีความแตกต่างกัน ทั้งการลงโทษทั้งสองกรณีก็เป็นคนละส่วนกัน โดยความผิดทางอาญาถูกกำหนด ขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งโทษทางอาญานั้น มีความรุนแรงและกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญาจึงอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด การพิสูจน์ ความผิดของจำเลยต้องกระทำโดยการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ ผู้ถูกชี้มูลความผิดทางอาญา ศาลต้องพิจารณาพยานหลักฐานถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควร หากมีข้อสงสัยต้องยกประโยชน์ แห่งข้อสงสัยนั้นให้กับจำเลย แต่ความผิดทางวินัยถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นมาตรการ ในการรักษาวินัยของหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ดังนั้น การพิจารณา

๓๐๒

ซึ่งนำนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดทางวินัยจึงไม่จำต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามสมควร ดังเช่นในคดีอาญา ทั้งนี้ แม้คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจะมีได้ผ่านกระบวนการพิจารณาคดีของศาลมาก่อนก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษนั้นยังไม่ถึงที่สุด หากผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๙๘ เห็นว่า การลงโทษทางวินัยดังกล่าวกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ รวมทั้งสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เมื่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัยและการซึ่งนำนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดทั้งสองกรณี มีความแตกต่างกัน จึงต้องแยกการดำเนินการระหว่างกรณีมูลความผิดทางอาญาและมูลความผิด ทางวินัยออกจากกัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดกระบวนการ หรือขั้นตอนการดำเนินการภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการหรือ แนวทางที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว ขจัด การทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้บังคับกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน มิใช่บทบัญญัติที่บังคับ ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่แตกต่างกัน อีกทั้ง บทบัญญัติดังกล่าวยังเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง มิใช่บทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง



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



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ