

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายทศพร สุวานิช) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๒๙๐/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกองค้การบริหาร ส่วนตำบลลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหาร ส่วนตำบลลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการสังกัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลป่าจี่ ได้ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการปรับปรุงถนน และองค์การบริหาร ส่วนตำบลป่าจี่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยลดขั้นเงินเดือน จากนั้นผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวได้มีมติว่าการกระทำ ของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาโทษทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีขอทบทวนมติแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่ทบทวน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนมติและคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ระหว่างการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่ง ลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน มีผลบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐไม่เท่าเทียมกัน กับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ และเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรง ไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยทำได้เพียงพิจารณา ดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น ส่วนในวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บทบัญญัติทั้งสาม มาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ

และความเสมอภาค และเป็นบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้อาจไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับกรณีบทบัญญัติ มาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และ อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทาง ที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้ง ได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและ ประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม บัญญัติขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการ

สอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แม้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา หรือสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แยกออกจากการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติอย่างชัดเจนและการลงโทษทั้งสองกรณีเป็นคนละส่วนกัน นอกจากนี้ การพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญา เป็นกระบวนการที่แยกออกจากการดำเนินคดีอาญา และไม่เข้าพบบัญญัติที่เป็นการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิด

ส่วนมาตรา ๙๙ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่และเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ ความเชื่อใจและเป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวนมติดังกล่าว แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง แต่ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ให้ผู้ที่ถูกกมตติในเรื่องนั้นเป็นผู้พิจารณาทบทวน อย่างไรก็ตามผู้ถูกกล่าวหา ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้

สำหรับมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา และให้สิทธิผู้ถูกลงโทษในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ส่วนมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีว่าในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แม้มิได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว ย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายเจตน์สฤกษ์ ฤทัยสฤกษ์กุล
นางสาวไปรยา ทศนสกุล ผอ.สค. ๔
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายเจตน์สฤกษ์ ฤทัยสฤกษ์กุล
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี ตรวจ
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลศร. ตรวจ