

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เป็นหมวดที่มีความสำคัญที่สุดหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และบัญญัติไว้เรื่อยมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ในทางหลักการแล้ว หมวดนี้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับแนวคิดที่ว่ามนุษย์ควรได้รับความคุ้มครองจากรัฐเพื่อที่จะสามารถรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ได้ โดยห้ามมิให้รัฐใช้อำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือเกินจำเป็น สำหรับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีปรากฏในหมายเหตุท้ายกฎหมาย ดังนี้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

วินัย (Discipline) หมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติสำหรับบุคคลในองค์กร โดยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล การกระทำความผิดทางวินัยของบุคคลในองค์กรดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๓ ประการ คือ

๑. ความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริต
๒. ความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการประพฤติมิชอบ
๓. ความผิดทางวินัยอื่น ๆ

การทุจริต (Corruption) หมายถึง การแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนการทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

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

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเจตนารมณ์เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมาตรการหรือแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม โดยมีกลไกสำคัญที่ยึดหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๙๑ บัญญัติให้แยกการดำเนินการออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีมูลความผิด ทางอาญาและกรณีมูลความผิดทางวินัย ทั้งนี้ เนื่องจากองค์ประกอบในการพิจารณาข้อเท็จจริง การชี้แจงนำพยานหลักฐานและการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางวินัยมีกระบวนการ ที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดี แม้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางวินัยดังกล่าวแตกต่างกัน แต่ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย (The Last Resort) ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิ ด้วยการมีสิทธิต่อสู้คดีตามแนวทางคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๖ แม้บทบัญญัติตาม มาตรา ๙๑ (๒) ประกอบมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จะเป็นลักษณะการใช้อำนาจผูกพันการออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยยังไม่ถึงที่สุดเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ

แต่อย่างไรก็ดี มีข้อเสนอแนะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา ๙๑ ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมาก โดยก่อให้เกิดความเสียหายด้านชื่อเสียง สภาพครอบครัว และสังคมซึ่งยากแก่การเยียวยาหากศาลพิพากษาว่าไม่มีมูลหรือไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาในภายหลัง ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมตั้งแต่กระบวนการ ไต่สวนชั้นอนุกรรมการไต่สวนจนถึงชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความชัดเจนระหว่างการทุจริต และการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

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



(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ