

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

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

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายทศพร สุวานิช) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๒๙๐/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายทศพร สุวานิช ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายองค์การบริหารส่วนตำบลลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหารส่วนตำบลลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งวิศวกร ๕



สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่าจิว อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ได้รับแต่งตั้งให้เป็น กรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโครงการปรับปรุงถนน จำนวน ๓ โครงการ ในพื้นที่ตำบลป่าจิว ซึ่งมีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอ่างทอง และองค์การบริหาร ส่วนตำบลป่าจิวสอบสวนทางวินัยแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีคำสั่งลดขั้นเงินเดือน หนึ่งขั้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว มีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของ ทางการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาโทษทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดียื่นพยานหลักฐานใหม่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ ทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่ทบทวน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (โดยก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งดังกล่าว นายกองคการบริหารส่วนตำบลป่าจิวได้มีคำสั่งองค์การ บริหารส่วนตำบลป่าจิวเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งขั้น) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องกับมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนมติ และคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและ วรรคสาม ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาลงโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก



โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาข้อเท็จจริงหรือฐานความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซ้ำมูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาใช้ดุลพินิจในการลงโทษเท่านั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นการเตรียมการผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจซ้ำมูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เสมอภาคกัน โดยในส่วนคดีอาญาแม้ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาถึงที่สุดยกฟ้องความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ไม่สามารถนำคำพิพากษาคดีอาญาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ทั้งที่มูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการทั้งสองเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในกรณีการซ้ำมูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติกลับสามารถนำคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ดังนั้น ย่อมถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันและสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ที่บัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาทบทวนมติกรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาแต่มีได้ให้สิทธิผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นผู้ยื่นคำขอเองทั้งที่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือขอความเป็นธรรมแต่กลับบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ยื่นคำขอ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่เคยวินิจฉัยซ้ำมูลความผิดแก่ผู้ถูกกล่าวหาและมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องนั้นมาก่อน เป็นผู้พิจารณาคำขอ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ



ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องศาลปกครองก็ได้ เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย และหากต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนในวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผลมาจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่าศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลาง



- ๕ -

จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับกรณีบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖ แล้วว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีหลักการ เดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้ เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็น ที่ขอให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่ง การพิจารณาให้บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ

บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักการเดิมที่มาจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ และ มาตรา ๙๓ ตรารุขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐



มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปทางการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ประกอบกับเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการตามกฎหมายและป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ซึ่งไม่ทำให้สำนวนการสอบสวนซ้ำซ้อนกันและไม่ทำให้ระบบการตรวจสอบและลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่เดิมถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายฉบับนี้โดยปริยาย เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมกันเองภายในตามระเบียบการตรวจสอบลงโทษทางวินัยเดิมอยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๕๕ ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้ต้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว และองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ส่วนมาตรา ๘๙ เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง ป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจมีเหตุผลหรือหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาเป็นการเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษหรือฟ้องคดีต่อศาลต่อไป เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ ความเชื่อใจและเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหา ส่วนมาตรา ๑๐๑ นอกจากยังคงหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๖ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแล้วยังได้เพิ่มหลักการใหม่ที่เป็นช่องทางลัด โดยให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษสามารถเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์กับ



หน่วยงานต้นสังกัด หรือจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นไปอย่างล่าช้า เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเสมอภาคแก่ผู้ถูกลงโทษ

๒. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายกรณีที่ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น แต่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่นด้วย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำความผิดทั้งสามฐานดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนและชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ทำให้ส่วนราชการเกิดความสับสนและมีปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนมาตรา ๑๐๑ เป็นการให้สิทธิผู้ถูกลงโทษโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และฟ้องคดีต่อศาลปกครองทั้งสองช่องทางในคราวเดียวกัน หรือเลือกใช้สิทธิทางใดทางหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในเรื่องเดียวกันกับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนและหากผลการพิจารณาวินิจฉัยแตกต่างกันย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของส่วนราชการว่า จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือคำพิพากษาคดีของศาล

๓. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ให้มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บังคับบัญชาและมีผลผูกพันคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือใช้ดุลพินิจ



เป็นประการอื่นได้ถึงแม้จะพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ทำให้สร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และต้องเสียเวลาในการดำเนินคดีในศาลปกครองจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และขาดโอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ และเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำทุจริตต่อหน้าที่ ราชการ หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการ รวมทั้งต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น มาตรา ๘๙ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเฉพาะผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้นส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ทบทวนมติ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ยื่นเรื่อง โดยจำกัดเฉพาะกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น และไม่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติของตนเองได้ตามหลักการพิจารณา ภายในฝ่ายปกครองรวมทั้งระยะเวลาในการยื่นขอทบทวนมติกำหนดไว้เพียงสามสิบวัน ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเลือกที่จะใช้สิทธิในการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ โดยอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อน หรืออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนการฟ้องคดีปกครองก็ได้ ซึ่งหากผู้ถูกลงโทษทางวินัยเลือกที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น สามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลเท่านั้น ขัดต่อหลักการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่สามารถอุทธรณ์ได้ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และดุลพินิจในการลงโทษ

๔. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอ) พร้อมเอกสารประกอบ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๒/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๓/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๗๔/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ สำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.



ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณา วินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผล เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณี ที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมาย ตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็น ทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้ การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้ง ได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐ มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ



ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและ
ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็น
การสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่
ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชา
หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษ
ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก
โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ
ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการ
ทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา
ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่
ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวน
ตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลัง
ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติ
เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษ
ทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน
มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำ
ความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน
มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้
ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.” วรรคสอง บัญญัติว่า
“เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.
พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้
ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”



และมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล และถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันกับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่รัฐรายผิดปกติ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด โดยในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและ



ได้สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา แม้ทบทบัญญัติดังกล่าวจะมีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ รวมทั้งสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แยกการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติดังชัดเจน โดยการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการดำเนินการกรณีร้ายผิดปกติดังบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๕ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องจากการชี้มูลความผิดทั้งสองกรณีอาศัยองค์ประกอบในการพิจารณาทั้งในข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน การลงโทษทั้งสองกรณีเป็นคนละส่วนกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล นอกจากนี้การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และการพิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญา การกระทำเดียวกันของบุคคลเดียวกันนั้น แม้อาจก่อให้เกิดความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัย แต่การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการซึ่งนำพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุด การดำเนินคดีอาญาต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิด เมื่อซึ่งนำหน้าระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมาย



กับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน ฟ้องคดีปกครองเพื่อป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากผู้บังคับบัญชาอาจมีเหตุผลหรือหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามที่กล่าวหา เป็นการเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ ความเชื่อใจและเป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ มิได้มุ่งหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ถูกกล่าวหา บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ใช้เฉพาะกรณีการขอให้ทบทวน



- ๑๔ -

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้ การที่ มาตรา ๙๙ บัญญัติให้สิทธิแต่เฉพาะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวน มติดังกล่าวเนื่องจากเป็นผู้ที่จะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องที่มีการกล่าวหาเป็นอย่างดี สามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานใหม่อันแสดงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาหรือทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ โดยกำหนดให้ต้องขอทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้กระบวนการทบทวนมติเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่กระทบ ต่อกระบวนการอื่นภายหลัง อย่างไรก็ตามผู้ถูกกล่าวหาซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับในทางปฏิบัติแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติ ได้ด้วยตนเอง ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนพิจารณาว่ามีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปและขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ ส่วนการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนมตินั้น เป็นไปตามหลักทั่วไปของการทบทวนมติที่ให้ผู้ที่ถูกทบทวนคดีในเรื่อนั้นเป็นผู้พิจารณาทบทวน เมื่อชั่งน้ำหนัก ระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า



ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย และวรรคสองบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คงหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙๖ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และเพิ่มหลักการใหม่ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น บทบัญญัติมาตรานี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่มุ่งหมายกำหนดกลไกการตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีเจตนารมณ์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด ส่วนมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีว่าในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการพิจารณาคดีดังกล่าวศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่นเกี่ยวกับคดีเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคดีถูกต้อง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยเรื่องที่ฟ้องเป็นคดีได้รับทราบและมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้



เพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง จะมีได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว ย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

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





(คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖)

[Handwritten signature]

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

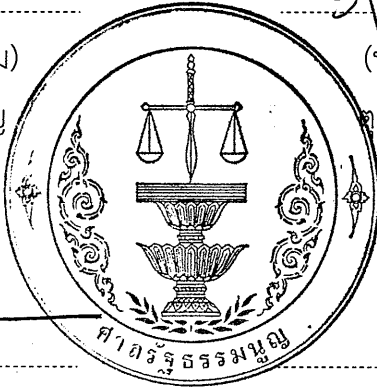
(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



[Handwritten signature]

(นายจรินทร์ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ