

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองอุดรธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายก่อกษาปณ์ อุปลัมภ์) ในคดีหมายเลขดำ ที่ บ. ๔๑/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายก่อกษาปณ์ อุปลัมภ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองอุดรธานี ว่าผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล เคยถูกร้องเรียนกล่าวหาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีตรวจรับการจ้างและอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๓ โครงการ



- ๒ -

ทั้งที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่กำหนด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใต้สวนแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐหรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น และฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ ประกอบมาตรา ๘๖ และมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ และมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และส่งเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อดำเนินการทางวินัย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการใต้สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิด การมีมติลงโทษและคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้ดุลพินิจไม่สุจริตและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดตาไก้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์แล้ว จึงเป็นการลงโทษซ้ำในความผิดที่ได้กระทำครั้งเดียวกัน ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอุตรธานีขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งปลดออกเนื่องจากเห็นว่าเป็นการลงโทษวินัยสองครั้งในความผิดครั้งเดียว และออกคำสั่งลงโทษใหม่โดยเพิ่มโทษจากคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุดตาไก้ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีเป็นโทษปลดออก ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ขอให้ศาลปกครองอุตรธานีเพิกถอนคำสั่งเพิ่มโทษและหนังสือส่งสำเนาคำสั่งเพิ่มโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองอุดรธานี ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เนื่องจากความผิดทางอาญาและทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าวมีความหมายองค์ประกอบความผิด เจตนา ข้อเท็จจริงและสำนวนการไต่สวนเดียวกัน โดยพยานหลักฐานที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียงข้อกล่าวหาซึ่งยังมีได้มีการพิสูจน์ให้ถึงที่สุดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด แต่การชี้มูลความผิดทางวินัยกลับให้ถือเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด แสดงว่าได้กระทำความผิด จำกัศีลหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัศีลหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองอุดรธานีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งศาลปกครองอุดรธานีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า



- ๔ -

ศาลปกครองอุตรธานีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองอุตรธานีจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไรก็ตามกรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้นำพยานเอกสารที่ได้จากการไต่สวนในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยสรุปได้ดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักการเดิมที่มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ ตรารุ้ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ที่มุ่งเน้นการปฏิรูประบบราชการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ประกอบกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ซึ่งไม่ทำให้



สำนวนการสอบสวนซ้ำซ้อนกันและไม่ทำให้ระบบการตรวจสอบและลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่เดิมถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายฉบับนี้โดยปริยาย เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมตนเองภายในตามระเบียบการตรวจสอบลงโทษทางวินัยเดิมอยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๕๕ ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัย มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้ต้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว และองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลรวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกกล่าวหาที่มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น

๒. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายกรณี que ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น แต่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่นด้วย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำความผิดทั้งสามฐานดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนและชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ทำให้ส่วนราชการเกิดความสับสนและมีปัญหาในทางปฏิบัติ

๓. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ทำให้มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันนายกองครปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บังคับบัญชาและมีผลผูกพันคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือใช้ดุลพินิจเป็นประการอื่นได้ ถึงแม้จะพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ทำให้สร้างภาระ



- ๖ -

เกินสมควรแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และต้องเสียเวลาในการดำเนินคดีในศาลปกครองจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และขาดโอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ และเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการ รวมทั้งต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

๔. เลขานุการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอ) พร้อมเอกสารประกอบสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๒/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๓/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๗๔/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ สำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า



- ๗ -

“กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๘๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี”



- ๘ -

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ซึ่งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ตราขึ้นโดยมีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ที่มุ่งเน้นการสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ได้สวนและวินิจฉัยว่ามีมูลความผิดทางวินัยมีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่ผ่านมา ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลว่าผู้นั้นกระทำความผิด จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยหรือดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ล่าช้า



และเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ บัญญัติให้ในกรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน กรณีถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป กรณีถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งในการกระทำเดียวกันของผู้ถูกกล่าวหาอาจมีมูลความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัยควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยความผิดอาญากำหนดขึ้นเพื่อใช้ลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม คุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุด รวมทั้งมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญาต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด การพิสูจน์ความผิดของจำเลยเพื่อนำไปสู่การลงโทษจึงต้องกระทำโดยการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ และการพิจารณาชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควร ในขณะที่ความผิดทางวินัยกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน การดำเนินการทางวินัย



จึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และการพิจารณา ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควรดังเช่น ในคดีอาญา เพียงมีพยานหลักฐานที่เชื่อได้ว่าการทำความผิดทางวินัยตามที่กล่าวหา ก็เพียงพอแล้ว การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องถือตามผลของการดำเนินคดีอาญา ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๗ ซึ่งมีสาระสำคัญ ในมาตรา ๙๓ ว่าเมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณา เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ส่วนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วยนั้น เป็นเพียงการบัญญัติ กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา เท่านั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวแม้มีลักษณะก้าวล่วงการดำเนินการทางวินัยของ ผู้บังคับบัญชาอยู่บ้างก็ตาม แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัย โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยและผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวหากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม แล้ว ผู้ซึ่งถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้อง อุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือ



- ๑๑ -

จะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์การตุลาการ ประกอบกับ เมื่อซึ่งนำหน้าระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะ ที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง





- ๑๒ -

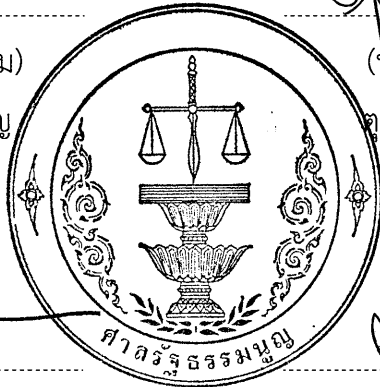
(คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖)

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจศักดิ์ วงศ์ปราษฎ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ