

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติ เงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ บุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมี ผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็น การเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อสร้างกลไกในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถือเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้ยืนยันตามหลักการเดิม โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินหรือหนี้สินของบุคคลดังกล่าว หรืออำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนและวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมนั้น นอกจากจะเป็นความผิดทางอาญาที่ผู้กระทำจะต้องรับโทษทางอาญาในฐานะส่วนตัวแล้ว บางกรณีก็ถือเป็นความผิดทางวินัยที่ผู้นั้นต้องรับโทษในทางวินัยในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๐ ถึง มาตรา ๑๐๑

สำหรับข้อโต้แย้งประการแรกมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่ต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากรายงานสำนวนการไต่สวน เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยว่า หลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี หรือ

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปตาม มาตรา ๙๑ สำหรับข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางวินัยนั้นจะดำเนินการไปตามบทบัญญัติมาตรา ๙๘ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ได้รับส่วนงานไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าส่วนงานไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนงานสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตาม มาตรา ๙๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นองค์กรภายนอกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เนื่องจากในการกระทำเดียวอาจเป็นความผิดได้ทั้งความผิดทางอาญา และความผิดทางวินัย สำหรับความผิดทางวินัยมีขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

รักษาความประพฤติให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความใกล้ชิดและความเกี่ยวข้องกันเป็นพิเศษจึงเป็นการง่ายที่จะเอื้อประโยชน์แก่กันและกัน การกำหนดให้หน่วยงานภายนอกเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นประกันได้ในชั้นหนึ่งว่าจะไม่เกิดการช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์กันระหว่างผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนกับผู้ใต้บังคับบัญชาถูกกล่าวหา ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๙๘ ดังกล่าวยังเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นตามหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ ซึ่งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนก็ได้ทำให้สิทธิในการโต้แย้งดุลพินิจพิจารณาโทษทางวินัยยุติไปตามนั้นไม่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหายังคงมีสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ออกคำสั่งได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษ รวมถึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่าการใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษทางวินัยนั้นชอบหรือไม่ อย่างไร เมื่อเปรียบเทียบระหว่างสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องสูญเสียไปกับประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แก่ปัญหาการทุจริตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง กรณีจึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และใช้บังคับแก่บุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันกับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ร่ำรวยผิดปกติและเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด หรือไม่ เห็นว่า ความผิดทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงการรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นจากประชาชน การดำเนินการทางวินัยจึงมีลักษณะเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครองที่ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาของตนในเบื้องต้นเสียก่อนโดยการดำเนินการดังกล่าวนั้นมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองต่างจากการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติที่มุ่งเน้นตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในช่วงเวลาก่อนและหลังการเข้ารับตำแหน่งว่า มีข้อพิรุธหรือข้อสงสัยว่ากระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเอื้อประโยชน์เป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือไม่ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาชี้ขาด อันเป็นการกระทำโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเมื่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษต่างกัน จึงทำให้ต้องมีบทลงโทษ รวมถึงความหนักเบาของโทษที่ต่างกันด้วย การนี้จึงไม่ถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เท่าเทียมกันแต่อย่างใด ส่วนเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่นั้น เห็นว่า หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น จึงมิใช่บทบัญญัติที่เป็น การสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด

ข้อโต้แย้งประการที่สองมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความหมาย

ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดี ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดง ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่าง จากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและ พยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” กระบวนการดังกล่าวถือเป็นหลักการ ที่บัญญัติขึ้นใหม่ตามหลักการที่ว่าต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง เพื่อป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น โดยบัญญัติให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีสิทธิในการเสนอพยานหลักฐานใหม่ที่แสดงว่าผู้ถูกกล่าวหา มิได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดในฐานที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา นั้น ในลักษณะของการขอให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ โดยหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ และก่อนที่จะพิจารณา ลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็น กระบวนการเฉพาะกรณีการขอให้ทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ข้อมูลความผิดทางวินัย ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการพิจารณาและ วินิจฉัยความผิดที่ถูกกล่าวหาได้อย่างครบถ้วน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการไต่สวนตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ มิได้มุ่งหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวหา หรือข้อสงสัยเพื่อนำไปสู่ การลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งกระบวนการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ข้อมูลความผิดทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนมตินั้นเป็นไปตาม หลักทั่วไปของการทบทวนมติที่ควรดำเนินการโดยผู้ที่ออกมติในเรื่องนั้น ๆ เนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบ

รายละเอียดข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ตลอดจนเหตุผลการวินิจฉัยเรื่องนั้นเป็นอย่างดี ซึ่งกระบวนการในการขอให้ทบทวนมติ โดยองค์การที่ออกมตินั้นมีความแตกต่างจากการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทั้งนี้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ บัญญัติให้สิทธิเฉพาะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวนมตินั้น เนื่องจากเป็นผู้ที่จะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ กล่าวคือ พยานหลักฐานเหล่านั้นมีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดระยะเวลาที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสามารถยื่นขอทบทวนมติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เพื่อให้กระบวนการทบทวนมติเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่กระทบต่อกระบวนการอื่นภายหลัง ทั้งนี้ เหตุที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยตนเองนั้น เนื่องจากกรณีนี้ไม่ใช่เรื่องการให้สิทธิอุทธรณ์แต่อย่างใด และหากกำหนดให้สิทธิดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหา ย่อมต้องขอให้มีการทบทวนมติโดยไม่คำนึงว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระควรแก่การทบทวนหรือไม่ อาจเป็นช่องทางที่ใช้เพื่อประวิงให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาล่าช้าได้ ประกอบกับแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาว่ามีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปและขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติได้ หรือแม้ว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะมีได้ใช้สิทธิตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษ หรือมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๑๐๑ ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเป็นประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ข้อโต้แย้งประการที่สามมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้เพียงพิจารณากำหนดโทษปลดออกและไล่ออกจากราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด และวรรคสองที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

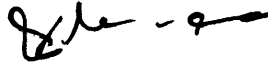
เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นยังคงหลักการเดิมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๖ ที่กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถเพิ่มเติมหลักการใหม่ กล่าวคือ ให้สิทธิแก่ผู้ซึ่งถูกลงโทษสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรงอีกทางหนึ่งด้วย ด้วยผลแห่งการนี้จึงทำให้ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๙๘ สามารถเลือกใช้สิทธิในการโต้แย้งดุลพินิจในการพิจารณาโทษของผู้บังคับบัญชาได้สองช่องทาง อันได้แก่ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรืออุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษ กรณีนี้ถือเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยที่สามารถใช้สิทธินำเรื่องเสนอต่อศาลปกครองได้โดยตรงโดยมิต้องอุทธรณ์ภายในก่อนซึ่งเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อให้กลไกการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานภายในของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ตลอดจนองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ละเลย



ไม่ดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำความผิดอย่างจริงจังและเด็ดขาด หรือช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ต้องรับโทษ หรือกำหนดโทษสถานเบากว่าความเป็นจริง สำหรับกรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคสองที่กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ซึ่งถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ทราบ และยังมีสิทธิแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วยก็ได้ นั้น เห็นว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เนื่องด้วยศาลปกครองย่อมต้องใช้วิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวน กล่าวคือ มุ่งเน้นค้นหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี การรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอื่นใดนั้นเป็นไปเพื่อทำให้ความจริงปรากฏ และให้การพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยเป็นไปด้วยความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรในการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีได้รับทราบ และมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้นั้น จะส่งผลให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มุ่งหมายให้กลไกการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกับการประกันการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยให้ได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและถูกต้องครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ จะมีได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม หากผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าวย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ กรณีจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ประกอบกับเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และ  
มาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ