

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม ลิทธิวิรัชธรรม 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 ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนายทศพร สุวานิช ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งวิศวกร ๕ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่าจี่ อำเภอมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโครงการปรับปรุงถนนโดยการลงหินคลุก จำนวน ๓ โครงการ ในพื้นที่ตำบลป่าจี่ ต่อมามีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอ่างทอง และมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลป่าจี่ได้สอบสวนทางวินัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง จึงมีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้โอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี

มีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาโทษทางวินัย ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นพยานหลักฐานใหม่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติไม่ทบทวนมติเดิมและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามมติเดิม ต่อมาวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อผู้ร้องขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และที่ ๕ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกชี้มูลความผิดตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ประกอบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากรายงานสำนวนการสอบสวนเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่มีข้อความแสดงเจตนารมณ์ให้มติวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สิ้นสุด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติกรณี มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิด ในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรม แต่บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ขอให้ ทบทวนหรือผู้อุทธรณ์ ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา ย่อมเป็นผู้มี ส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาก่อน ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้ การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองและมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องศาลปกครองก็ได้ ซึ่งมี คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ วินิจฉัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ราชการไว้ว่า องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่อง ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิม ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวตัดสิทธิขององค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของ ผู้ถูกกล่าวหาในการใช้ดุลพินิจตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้องค์กร ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาได้เพียงระดับการลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของ ผู้บังคับบัญชาว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น การพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษนั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ จึงเป็น บทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

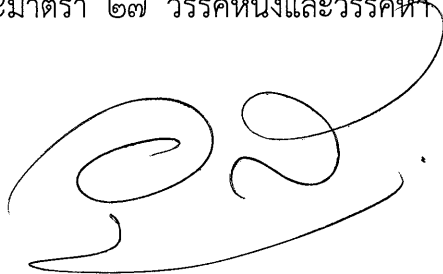
ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เพราะไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้ง ไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว

มาแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้... (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหา นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิตติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๙๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่ อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ 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.” มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้” ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) ให้มีหน้าที่และอำนาจดังกล่าว แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิ ของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผล ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่มีลักษณะที่ไม่เสมอกันในกฎหมาย ไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมีได้เป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า แต่อย่างใด

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ