

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ 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

คดีนี้ ศาลปกครองกลางยื่นคำร้องตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า มาตรา ๙๘ ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นอย่างอื่น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งลักษณะเตรียมการผูกมัดดุลพินิจและตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่มีข้อความแสดงเจตนาารมณ์ให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สุด มาตรา ๙๙ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้ขอให้ทบทวน หรือผู้อุทธรณ์ มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือตัวผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับผู้พิจารณาอุทธรณ์คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาก่อน ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณา

ทางปกครองไม่เป็นกลาง และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติตัดสิทธิขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่จะใช้ดุลพินิจตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษนั้นไม่ได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองไม่ให้มีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า กำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล รวมทั้งบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

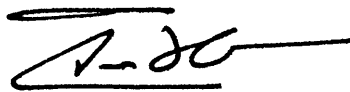
รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กรอบภารกิจหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการหรือแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม บทบัญญัติตามความในมาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ บัญญัติไว้ในหมวดการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ภายในกรอบระยะเวลาที่

กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยมูลความผิด มาตรา ๙๙ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีสิทธิขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาหลักฐานโดยละเอียด มาตรา ๑๐๑ บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่ง หรือจะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาก่อนก็ได้

เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้น เป็นกระบวนการไต่สวนและตรวจสอบในชั้นฝ่ายบริหารโดยองค์กรอิสระนอกเหนือจากหน่วยงานต้นสังกัด การดำเนินการทางวินัยโดยใช้ระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการภายใต้กรอบหน้าที่และอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้และระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ในเรื่องของการไต่สวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งมีทั้งข้อปฏิบัติและข้อห้ามสำหรับผู้ไต่สวนให้ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดกำกับอยู่ เช่น ห้ามผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหาทำการไต่สวน การรวบรวมพยานหลักฐานใดที่จะทำให้การไต่สวนล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานสำคัญในประเด็นแห่งคดี ผู้ไต่สวนจะงดเสียก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุผลนั้นไว้ในสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นด้วย จะกระทำตามอำเภอใจไม่ได้ เป็นต้น กรณีตามมาตรา ๙๘ ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาเรื่องเดิมอันเป็นที่ยุติแล้วนั้น เห็นว่า เมื่อฝ่ายบริหารได้มีการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนอกเหนือจากหน่วยงานต้นสังกัดแล้ว ไม่ควรเพิ่มภาระหรือสร้างขั้นตอนการไต่สวนหรือพิจารณาซ้ำอีกครั้งในการกระทำเดียวกันโดยใช้ฐานข้อมูลเดียวกัน อันจะทำให้เกิดความความล่าช้าเป็นผลเสียแก่ตัวผู้ถูกกล่าวหาเอง หรือพยานหลักฐานบางประเภทที่ได้มาโดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์แก่ผู้ถูกกล่าวหา และภายหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติออกมาก่อนที่จะมีการพิจารณาลงโทษทางวินัย มาตรา ๙๙ ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหา นำส่งพยานหลักฐานที่มีผลเปลี่ยนแปลงมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ เพียงแต่เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนเป็นผู้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ เพื่อให้สายการบังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบถึงการดำเนินการที่เกิดขึ้น หากไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร กฎหมายให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิดวินัย

อย่างร้ายแรงได้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทบทวนการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ มาตรา ๑๐๑ ได้ให้สิทธิแก่ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เห็นว่า กฎหมาย กำหนดวิธีการของฝ่ายบริหารเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ หากผู้ฟ้องคดี เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาของฝ่ายบริหาร ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อฝ่ายตุลาการ เพื่อให้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารได้ ดังนี้ ทั้งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่มีข้อความใดที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระ หรือ จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง และแม้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐก็ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิตาม หลักความเสมอภาคของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน

อาศัยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และ มาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า



(นายจिरินติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ