

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งวิศวกร สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่าจั่ว อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโครงการปรับปรุงถนนในพื้นที่ตำบลป่าจั่ว ต่อมามีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอ่างทอง องค์การบริหารส่วนตำบลป่าจั่วได้สอบสวนทางวินัยพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง จึงมีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้โอนมารับราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด โดยเหตุที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือถึงนายองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด แจ้งให้พิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี



ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นพยานหลักฐานใหม่ต่อนายกองค้การบริหารส่วนตำบลลาดกรวด นายกองค้การบริหารส่วนตำบลลาดกรวด จึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติไม่ทบทวนมติเดิม และให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลลาดกรวด ดำเนินการตามมติเดิม และวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๔ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลลาดกรวด มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องกับมติคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองและมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลลาดกรวดที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทองที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งขอให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และองค์การบริหารส่วนตำบลลาดกรวด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากคำสั่งของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลลาดกรวดที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการอันสืบเนื่องจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งประการที่หนึ่งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกชี้มูลความผิดตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ประกอบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ ที่วินิจฉัยว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เป็นยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ทำให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งลักษณะเตรียมการผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากรายงานสำนวนการไต่สวนเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่มีข้อความแสดงเจตนารมณ์ให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สิ้นสุด ประการที่สอง พระราชบัญญัติประกอบ



รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ทบทวนมติ กรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรม แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ขอให้ทบทวนหรืออุทธรณ์ ซึ่งไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับผู้พิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาก่อน ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรง ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และประการที่สาม พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติให้ ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น ก่อนฟ้องศาลปกครองก็ได้ ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการไว้ว่า องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ของผู้ถูกกล่าวหาที่มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น เห็นว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ตัดสิทธิขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาในการใช้ดุลพินิจตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาได้เพียงระดับการลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการในคำสั่งของผู้บังคับบัญชาว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น การพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษนั้นมิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษ ทางวินัยแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติ ที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทบัญญัติที่สัณนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖



และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า ในการที่ศาลจะวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีข้างต้น ศาลจะต้องใช้ บทบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวมาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ศาลต้องส่งความเห็นและข้อโต้แย้ง ของผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและรอการพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวจนกว่า จะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือ ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้แสดงเหตุผล ประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่และวรรคห้า ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง สำหรับในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ ทำให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งลักษณะเตรียมการผูกมัด



ดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากรายงานสำนวนการไต่สวนเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่มีข้อความแสดงเจตนารมณ์ให้มติคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สิ้นสุด

เห็นว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ถูกออกแบบให้มีลักษณะของการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษจากผู้บังคับบัญชา จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่ง แต่ด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรหลักที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ดูแลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานของรัฐเป็นการเฉพาะ ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงกระบวนการลำดับขั้นตอนการดำเนินการ รายละเอียดของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน รวมไปถึงบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในงานดังกล่าว อีกทั้งในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนที่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้ข้อกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนอยู่แล้ว ย่อมทำให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่มีหลักประกันความถูกต้องและเป็นธรรมไม่น้อยไปกว่ากระบวนการสอบสวนที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการเอง

นอกจากนี้ โดยเหตุที่กระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่ง จึงไม่มีเหตุที่จะต้องบัญญัติว่าเป็นที่สิ้นสุด

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติ กรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรม แต่บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ขอให้ทบทวนหรือผู้อุทธรณ์ ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับผู้พิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาก่อน ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

เห็นว่าการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติเมื่อมีพยานหลักฐานใหม่นั้น มีลักษณะเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรอบเวลาต้องดำเนินการ



ภายใน ๓๐ วันนับแต่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงขั้นตอนเพื่อให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้ตรวจสอบในรายละเอียดเพื่อความรอบคอบก่อนทำการออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัย มีใช้กระบวนการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรมแต่ประการใด เพราะ ณ เวลาที่มีการขอให้ทบทวนนั้น ยังมีคำสั่งทางปกครอง ยังไม่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิใด ๆ ต่อผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่มีเหตุให้เกิดกระบวนการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรม ได้เลย และด้วยเหตุที่ยังเป็น กระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง เป็นเพียงการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนบนเงื่อนไข ที่มีหลักฐานใหม่ให้พิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นผู้พิจารณาว่าจะเปลี่ยนแปลงมติหรือไม่

ประเด็นที่ ๓ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจพิจารณาเฉพาะ เรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิม ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวตัดสิทธิขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาในการใช้ดุลพินิจตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาได้เพียงระดับการลงโทษปลดออกหรือไล่ออก จากราชการของผู้บังคับบัญชาว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น การพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจ ในการกำหนดโทษนั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด

เห็นว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ นั้น ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้สามทางเลือก ทางเลือกหนึ่งคือการใช้ สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองในทันที โดยไม่ถูกบังคับให้ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เพราะการอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทุจริต องค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาได้เพียงระดับโทษ ผู้ถูกกล่าวหาที่ประสงค์ จะโต้แย้งว่ามีได้ทุจริตตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด จึงไม่จำเป็นต้องเสียเวลาไปกับการอุทธรณ์ บทบัญญัตินี้จึงเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เลย ในทางเลือกนี้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้น รับฟ้องจะทำการตรวจสอบทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงการทบทวนการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษด้วย และหากยังไม่พอใจยังมีศาลปกครองสูงสุดให้อุทธรณ์ต่อไปได้อีกชั้นหนึ่ง ในอีกทางเลือกหนึ่งคือใช้สิทธิ อุทธรณ์ตามกระบวนการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกระบวนการกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ตนสังกัดได้ ซึ่งหากผ่านกระบวนการนี้ไปแล้ว ผู้ถูกลงโทษยังไม่พอใจ ก็จะมีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้เลย โดยมีต้องผ่านกระบวนการศาลปกครองชั้นต้นอีก และในทางเลือกสุดท้าย หากผู้ถูกลงโทษประสงค์จะโต้แย้ง เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษ ก็สามารถอุทธรณ์เฉพาะส่วนนี้ตามกระบวนการกฎหมายบริหารงานบุคคล ที่ตนสังกัด และหากยังไม่พอใจยังนำคดีสู่ศาลปกครองได้อีกต่อไป กระบวนการที่กำหนดไว้ตามมาตรา



ดังกล่าวนี้ กำหนดไว้เป็นทางเลือกที่ให้ผู้ถูกลงโทษพิจารณาให้เหมาะสมแก่กรณีของตนเป็นกรณีไป มิได้เป็นบทบังคับให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะแต่ดุลพินิจในการลงโทษเท่านั้น เพราะอย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถูกผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีทุจริต ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งกรณีโต้แย้งข้อเท็จจริงว่ามีได้ทุจริต ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด และการโต้แย้งดุลพินิจในการกำหนดระดับความร้ายแรง ของโทษด้วย

สรุปว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของ เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนออกคำสั่งลงโทษวินัยไว้เป็นการเฉพาะ โดยรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานภาครัฐเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีกระบวนการที่ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่แตกต่างไปจากการดำเนินการทางวินัยตามปกติ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และได้ละเมิดหลักความเสมอภาค

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



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ