

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองอุดรธานี ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “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 ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้ การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้ง ได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐ มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน และขจัด การทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง



เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนและมีมติวินิจฉัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันแล้วเห็นว่ามีมูลความผิดทางวินัยตามมาตรา ๙๑ (๒) ซึ่งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ตราขึ้นโดยมีหลักการเดียวกันกับมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปทางการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

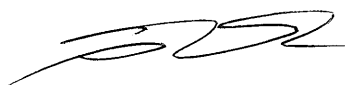
การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยความผิดทางอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม ในขณะที่ความผิดทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๗ ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา ๙๓ ว่าเมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน กระบวนการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยแตกต่างแยกออกจากกัน การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ ทั้งนี้ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วย อย่างไรก็ตาม กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย เห็นได้จากมาตรา ๗๐ ประกอบมาตรา ๗๒ ได้กำหนดให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้



ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงข้อกล่าวหา และให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลประกอบการชี้แจง หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีหลักฐานแสดงว่าตนไม่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาสืบประกอบการชี้แจงได้ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน นอกจากนี้ การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการกระทำโดยบุคคลภายนอกองค์กรที่ไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับงานหรือกิจกรรมที่ผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นประจำจึงมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นกลาง อีกทั้งการดำเนินการทางวินัยตามบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง มิได้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๙๘ วรรคสาม ผู้ซึ่งถูกลงโทษก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐๑

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด 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



(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ