

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองอุดรธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับวินิจฉัย ความเห็น ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” 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 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 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 หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี”

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤตินิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤตินิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด เช่นนี้ การขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้น และกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบที่เคร่งครัดและบทลงโทษที่รุนแรงพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นภัยร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวม

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาคเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรมและเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน แล้วเห็นว่ามีมูลความผิดทางวินัย อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลกระทำความผิดแล้ว จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยหรือดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย โดยไม่ต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ บัญญัติ
ในกรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริต
ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน กรณีถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน
สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายใน
สามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป กรณีถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.
ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง
ถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งในการกระทำเดียวกันของผู้ถูกกล่าวหาอาจมี
มูลความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัยควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยและการ
ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกัน เนื่องด้วยมีวัตถุประสงค์
กระบวนการ องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่าง
กันออกไป โดยความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบ
เรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุม
พฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุด การดำเนินคดีอาญาจึงต้องตกอยู่
ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ตกเป็น
ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุด
แสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด การพิสูจน์ความผิดของจำเลยเพื่อนำไปสู่การลงโทษจึงต้องกระทำโดยการ
พิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ และการวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย
โดยศาลต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามสมควร ในขณะที่ความผิดทางวินัยนั้นถูกกำหนดขึ้นมาโดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบ
แบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน
การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง โดยการดำเนินการทางวินัยของ
ผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล และ
การวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามสมควร
ดังเช่นในคดีอาญา การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือถือตามผลของการดำเนินคดีอาญา
การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา

กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๗ ส่วนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวแม้มี ลักษณะก้าวล่วงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาอยู่บ้าง แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและ การวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยและผู้บังคับบัญชา ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินการทางวินัยตามมาตราดังกล่าวมิได้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม ผู้ซึ่งถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกัน ในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ เช่นนี้ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไก ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใด เป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลัก ความเสมอภาค และไม่เป็นการข้อนั้นฐานความรับผิดชอบทางอาญาหรือปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำ ความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด ดังนั้น ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ 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

๑/๗ 11/1/๒๕๖๑
(นายวิรุพห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ