ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองอุดรธานี ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองอุดรธานียื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติโดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิด ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ทั้งยังให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนวินัย เป็นบทกฎหมายที่ปิดปาก ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในกฎหมาย และเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ทำให้ไม่ได้รับการยกเว้นหลักการตามรัฐธรรมนูญที่เป็นบทบัญญัติในกระบวนการยุติธรรมของไทย ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองไม่ให้มีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม กำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และมาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญาบนหลักการสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กรอบภารกิจหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการหรือแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม โดยความในมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี” เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาหรือมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามกฎหมาย แล้วแต่กรณี ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ รายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัย เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นการแก้ปัญหาและป้องกันไม่ให้เกิดความล่าช้า สร้างขั้นตอนหรือเพิ่มภาระแก่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งจะเป็นผลเสียแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบต่อไป อีกทั้งผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิได้รับแจ้งข้อกล่าวหา มีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานพร้อมเหตุผลในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้ถูกปิดปากไม่ให้ต่อสู้คดี บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อความใดที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

การที่กฎหมายกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากในระหว่างการดำเนินคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และหากถูกพิพากษาว่ามีความผิดย่อมมีบทลงโทษที่จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน ของผู้ต้องหาหรือจำเลย ตราบใดที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดมีความผิดและต้องรับโทษ จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ แต่สำหรับบุคคลที่ถูกดำเนินการทางวินัย แม้จะได้รับพิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงก็ยังไม่เทียบเท่าอัตราโทษทางอาญา อย่างไรก็ดี บุคคลนั้นยังคงได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคกันเท่าที่กฎหมายแห่งลักษณะคดีกำหนดไว้ เป็นต้นว่า ก่อนที่จะมีการพิจารณาลงโทษทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหายังไม่ถูกกระทบสิทธิหน้าที่ในทางราชการเว้นแต่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว และกฎหมายยังให้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ กับสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เห็นได้ว่า บทบัญญัติตามความในมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง สอดคล้องตามหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคลโดยไม่เลือกปฏิบัติ และให้การรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามลักษณะแห่งคดีที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นบัญญัติไว้

อาศัยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ