

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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 ข้อหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และวรรคสาม กำหนดว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง

อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ ส่วนมาตรา ๒๙ กำหนดหลักประกัน สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยวรรคสอง กำหนดว่าใน คดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือ แนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้ บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ ในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของ รัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิด ความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย เนื่องจาก องค์ประกอบความผิดและพยานหลักฐานที่ใช้ในการวินิจฉัยความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่มาจาก คดีอาญาเป็นหลัก ในขณะที่พยานหลักฐานที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียง ข้อกล่าวหา ซึ่งยังมีได้มีการพิสูจน์ให้ถึงที่สุดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด และใช้พยานหลักฐาน เดียวกันในการชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าวโดยให้ถือเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดทางวินัยฐานทุจริต ต่อหน้าที่ มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวน การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี เสมือนเป็นผู้มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นแล้วแต่กรณี”

เห็นว่า หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น ไม่ได้เรียกร้องให้ปฏิบัติต่อทุกกรณีเหมือนกัน แต่เรียกร้องให้ปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และให้ปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของเรื่อง สำหรับความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุด และการดำเนินคดีอาญาต้องอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะได้รับการพิสูจน์ความผิดจากโจทก์ โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย โดยการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง โดยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล และการพิจารณาซึ่งนำหน้า

๗๐๐

พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากความสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญา แต่อย่างไร การกระทำเดียวกันของบุคคลเดียวกันนั้นแม้อาจก่อให้เกิดความผิดได้ทั้งในทางอาญา และในทางวินัย แต่การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยก็เป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ โดยมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์การที่พิจารณา และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือถือตามผลของคดีอาญาเสมอไป การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัยนั้น จึงเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน โดยการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัยนั้นแม้จะเริ่มต้นโดยอาศัยการไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริง อันเกิดจากการกระทำเดียวกันของผู้ถูกกล่าวหา แต่การวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางวินัยฐานใดฐานหนึ่งในความผิดมูลฐานทั้งสามฐานและความผิดที่เกี่ยวข้องกันกับความผิดมูลฐานดังกล่าวหรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาว่าครบตามองค์ประกอบหรือต้องด้วยลักษณะของความผิดทางวินัยที่กำหนดไว้หรือไม่ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคล หรือมีลักษณะเป็นการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดที่จะอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง อีกทั้งในการพิจารณาสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมตินั้น หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการพิจารณากำหนดโทษไม่เหมาะสม ผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษ หรือหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกลงโทษก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการพิจารณาสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจึงยังไม่ถือเป็นเด็ดขาดที่ไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์

ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่ใช่อันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคล หรือมีลักษณะเป็นการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิด มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การพิจารณาไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างยิ่ง ทั้งสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการต่าง ๆ และสิทธิที่จะได้เลื่อนตำแหน่งตามศักยภาพของตน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง โดยต้องคำนึงกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์ของสาธารณะและประโยชน์ของเอกชนมิให้เสียไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง



(นายเนกตล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ