

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองอุดรธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

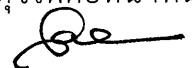
ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองอุดรธานี สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล เคยถูกร้องเรียนกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีตรวจรับการจ้างและอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๓ โครงการ ทั้งที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแปลนที่กำหนด ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สอบสวนแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อหรือทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐหรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น และฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ ประกอบมาตรา ๘๖ และมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ และมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปยัง



อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และส่งเรื่องไปยัง นายองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก เพื่อดำเนินการทางวินัย ต่อมา นายองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การไต่สวนวินัย ขัดแย้งข้อมูลความผิด และการมีมติลงโทษ และคำสั่งลงโทษดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจโดยไม่สุจริต และเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ประกอบกับกรณีเดียวกันนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดตาไก้เคยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงเป็นการลงโทษซ้ำในความผิดที่ได้กระทำครั้งเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอุดรธานี เพื่อขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของ นายองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก แจ้งคำสั่งยกเลิกคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากเป็นการลงโทษวินัยสองครั้งในความผิดครั้งเดียว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และออกคำสั่งลงโทษใหม่ โดยเพิ่มโทษจากคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุดตาไก้ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากกระทำ ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอน คำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวของ นายองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก และเพิกถอนหนังสือของ นาย องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตากดังกล่าว

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองอุดรธานี ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดได้ และไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิด ความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยในการไต่สวนเพื่อข้อมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่นั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริง เจตนา และพยานหลักฐานเดียวกันกับการชี้มูลความผิดทางอาญา โดยความหมาย ของคำว่า “โดยทุจริต” หรือ “ทุจริตต่อหน้าที่” ที่ถูกกำหนดไว้ในองค์ประกอบความผิดทางวินัยนั้น มาจากองค์ประกอบความผิดในทางอาญาทั้งสิ้น การวินิจฉัยความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่นั้น



จึงมีที่มาจากพยานหลักฐานและเจตนาในคดีอาญาเป็นหลัก ในขณะที่พยานหลักฐานที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียงข้อกล่าวหาซึ่งยังมิได้มีการพิสูจน์ตามกระบวนการยุติธรรมให้ถึงที่สุดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด แต่พยานหลักฐานเดียวกันที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางวินัยนั้นให้ถือเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาโดยผู้บังคับบัญชาไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วย จึงเป็นการอาศัยข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานเดียวกันในทางอาญามาใช้วินิจฉัยมูลความผิดทางวินัย มีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค นอกจากนี้ยังเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และเป็นบทบัญญัติที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกวินิจฉัยชี้มูลความผิดเสร็จเด็ดขาดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และถูกลงโทษปลดออกจากราชการเกินสมควรแก่พยานหลักฐานและเจตนาโดยที่กระบวนการยุติธรรมยังไม่ถึงที่สุด ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า 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 อย่างไรก็ตามกรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่




ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยมีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ที่มุ่งเน้นการสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบ ใต้สวนและวินิจฉัย และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวน และมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวมีผลบังคับในทางกฎหมายอย่างจริงจังมากขึ้น กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ถือว่าสำนวนการใต้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย อันเป็นการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลกระทำความผิดแล้ว จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยหรือดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย โดยไม่จำต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน กรณีถ้ามีมูลความผิดทางอาญา



ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป กรณีถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งในการกระทำเดียวกันของผู้ถูกกล่าวหาอาจมีมูลความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัยควบคู่กันไป


อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหา เป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรง การดำเนินคดีอาญาจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด การพิสูจน์ความผิดของจำเลยเพื่อนำไปสู่การลงโทษจึงต้องกระทำโดยการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ และการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควร (Beyond a reasonable doubt) ในขณะที่ความผิดทางวินัยนั้น ถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง โดยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น แยกต่างหากจากกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล และการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดทางวินัยก็ไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานระดับให้เชื่อโดยปราศจากข้อสงสัย ดังเช่นในคดีอาญา เพียงมีพยานหลักฐานให้เชื่อได้ว่าการกระทำความผิดทางวินัยตามที่กล่าวหา ก็เพียงพอแล้ว การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจึงไม่จำเป็นต้องรอผลของการดำเนินคดีอาญา ส่วนเมื่อศาลคดีอาญามีคำพิพากษาในข้อกล่าวหาเรื่องเดียวกันเป็นอย่างไร ก็เป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไปเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยไว้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา โดยการดำเนินคดีอาญา



เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๗ ส่วนการดำเนินการทางวินัย เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวน การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ด้วยนั้น บทบัญญัติดังกล่าวแม้มีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปในการดำเนินการทางวินัยซึ่งโดยปกติเป็นบทบาท ของผู้บังคับบัญชา แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการชี้มูลความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามกระบวนการของกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า การดำเนินการทางวินัยโดยขั้นตอนการสอบสวนวินัยในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา อีกทั้ง การดำเนินการทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายไม่ได้กำหนด ให้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาผูกพันให้ต้องมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม ผู้ซึ่งถูกลงโทษ ยังคงมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาด้วยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์ ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพ ของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ ของประเทศ เมื่อซึ่งน้ำหนักระหว่างการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ยกขึ้นพิจารณากับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอันเป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว



เห็นว่าหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติเช่นนี้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗
วรรคห้า ซึ่งบัญญัติให้รัฐอาจตรากฎหมายเฉพาะเพื่อวางหลักเกณฑ์จำกัดสิทธิและเสรีภาพ
สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไปได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย
หรือจริยธรรม บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือก
ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็น
ข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญาหรือปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมี
คำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดตามที่กล่าวหา

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ