

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๖

วันที่ ๑ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

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

ประเด็นที่สี่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กล่าวอ้างว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ส่งสำนวนการสอบสวนให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

พิจารณาธงโทษทางวินัย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเมื่อปี ๒๕๕๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มาไต่สวนผู้ฟ้องคดีที่โรงพยาบาลสามร้อยยอดโดยไม่มีหนังสือแจ้งล่วงหน้า หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสสอบข้อเท็จจริง ต่อมาปี ๒๕๕๔ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับทราบข้อกล่าวหาและให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงแต่ไม่มีการไต่สวนหรือขอข้อมูลหรือเอกสารเพิ่มเติม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๕ วรรคสอง ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดฐานอื่นซึ่งไม่ผูกพันปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ไม่อาจถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย คำสั่งกระทรวงสาธารณสุขลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี และได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เป็นการมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือน

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองไม่ให้มีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเท่าเทียมและเสมอกันในกฎหมาย และมาตรา ๒๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจหลักในการไต่สวนและชี้มูลเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ โดยมาตรา ๘๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำนวนการไต่สวนที่เห็นว่ามีมูลความผิด ในคดีอาญาส่งให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้อง ในความผิดทางวินัย

ส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป มาตรา ๙๘ วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนลงโทษทางวินัยตามสำนวนไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ดำเนินการลงโทษทางวินัยตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ถือว่าจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ และ ๑๑/๒๕๖๖ ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคห้า และมาตรา ๙๘ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า และมาตรา ๒๙ วรรคสอง จึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยตามที่ตั้งประเด็นวินิจฉัยไว้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า มาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติให้ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปตามหน้าที่และอำนาจ บทบัญญัติดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิหรือเสรีภาพใด ๆ ของบุคคล จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยโดยถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย การที่มาตรา ๙๘ วรรคสาม บัญญัติกำหนดระยะเวลาตามสมควรให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้กระทำตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสาม ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

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

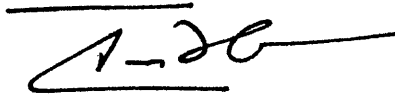
เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษทางวินัยโดยถือว่า ส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนงานสอบสวนทางวินัย การที่มาตรา ๙๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสี่ ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

ประเด็นที่สี่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่ไม่ดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัยตามส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๘ ให้ถือว่าจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย หรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดให้บุคคลมีความผิดฐานจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งมีบทบัญญัติทำนองเดียวกันหลายมาตราในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อาทิ มาตรา ๙ มาตรา ๘๓ (๑) มาตรา ๙๐ วรรคสอง และมาตรา ๙๘ วรรคสาม เป็นต้น อันเป็นกระบวนการบังคับบัญชาภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น บทสันนิษฐานตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ก็เป็นมาตรการกล่าวโทษทางวินัยของฝ่ายปกครองเช่นกัน โดยมีเจตนารมณ์ให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตสัมฤทธิ์ผลจริงจัง ไม่เปิดโอกาสให้มีการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดวินัย ใดๆก็ตาม ผู้ที่ได้รับผลกระทบยังมีสิทธิโต้แย้งโดยฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการให้ตรวจสอบวิธีดำเนินการและข้อเท็จจริงต่อไปได้ บทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่กระทบต่อความเสมอภาคในกฎหมาย และไม่ใช้

บทสันนิษฐานความผิดทางอาญา จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสี่ และมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ