



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายทศพร สุวานิช) ในคดีหมายเลขดำที่
บ. ๒๙๐/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริง
ตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายทศพร สุวานิช ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
(คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งวิศวกร ๕

สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่าจั่ว อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโครงการปรับปรุงถนน จำนวน ๓ โครงการ ในพื้นที่ตำบลป่าจั่ว ซึ่งมีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอ่างทอง และองค์การบริหารส่วนตำบลป่าจั่วสอบสวนทางวินัยแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาโทษทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดียื่นพยานหลักฐานใหม่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่ทบทวน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (โดยก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งดังกล่าว นายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าจั่วได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลป่าจั่วเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งขั้น) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องกับมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนมติและคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาข้อเท็จจริงหรือฐานความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซ้ำแล้วซ้ำเล่า คงทำได้เพียงพิจารณาใช้ดุลพินิจในการลงโทษเท่านั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นการเตรียมการผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เสมอภาคกัน โดยในส่วนคดีอาญาแม้ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาถึงที่สุดยกฟ้องความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ไม่สามารถนำคำพิพากษาคดีอาญาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ทั้งที่มูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการทั้งสองเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติกลับสามารถนำคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ดังนั้น ย่อมถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันและสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ที่บัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาบททวนมติกรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาแต่ไม่ได้ให้สิทธิผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นผู้ยื่นคำขอเองทั้งที่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือขอความเป็นธรรมแต่กลับบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ยื่นคำขอ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดแก่ผู้ถูกกล่าวหาและมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องนั้นมาก่อนเป็นผู้พิจารณาคำขอ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางและแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ

ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องศาลปกครองก็ได้ เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย และหากต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนในวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผลมาจากการไต่สวนและชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลาง

จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับกรณีบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญ เคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖ แล้วว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีหลักการเดียวกันกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิ หรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณา วินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักการเดิมที่มาจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปทางการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ประกอบกับเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการตามกฎหมายและป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ซึ่งไม่ทำให้สำนวนการสอบสวนซ้ำซ้อนกันและไม่ทำให้ระบบการตรวจสอบและลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่เดิมถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายฉบับนี้โดยปริยาย เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมกันเองภายในตามระเบียบการตรวจสอบลงโทษทางวินัยเดิมอยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๕๕ ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้ต้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็วและองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ส่วนมาตรา ๙๙ เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง ป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจมีเหตุผลหรือหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา เป็นการเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษหรือฟ้องคดีต่อศาลต่อไป เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ ความเชื่อใจและเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหา ส่วนมาตรา ๑๐๑ นอกจากยังคงหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๖ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแล้ว ยังได้เพิ่มหลักการใหม่ที่เป็นช่องทางลัดโดยให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษสามารถเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์กับหน่วยงานต้นสังกัด หรือจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นไปอย่างล่าช้าเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเสมอภาคแก่ผู้ถูกลงโทษ

๒. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายกรณีที่ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น แต่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่นด้วย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำความผิดทั้งสามฐานดังกล่าว จึงมีปัญหว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนและชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ทำให้ส่วนราชการเกิดความสับสนและมีปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนมาตรา ๑๐๑ เป็นการให้สิทธิผู้ถูกลงโทษโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และฟ้องคดีต่อศาลปกครองทั้งสองช่องทางในคราวเดียวกัน หรือเลือกใช้สิทธิทางใดทางหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในเรื่องเดียวกันกับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน และหากผลการพิจารณาวินิจฉัยแตกต่างกันย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของส่วนราชการว่า จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือคำพิพากษาคดีของศาล

๓. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ห้ามติคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้บังคับบัญชาและมีผลผูกพันคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือใช้ดุลพินิจเป็นประการอื่นได้ ถึงแม้จะพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ทำให้สร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และต้องเสียเวลาในการดำเนินคดีในศาลปกครองจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และขาดโอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่

และเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการ รวมทั้งต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเฉพาะผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้นส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ยื่นเรื่องโดยจำกัดเฉพาะกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น และไม่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติของตนเองได้ตามหลักการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง รวมทั้งระยะเวลาในการยื่นขอทบทวนมติกำหนดไว้เพียงสามสิบวัน ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเลือกที่จะใช้สิทธิในการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยได้โดยอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อน หรืออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนการฟ้องคดีปกครองก็ได้ ซึ่งหากผู้ถูกลงโทษทางวินัยเลือกที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลเท่านั้น ขัดต่อหลักการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่สามารถอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และดุลพินิจในการลงโทษ

๔. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอ) พร้อมเอกสารประกอบสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๒/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๓/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๗๔/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ สำเนาบันทนาการประชุมและสำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณี ที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกัน ในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้ การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้ง ได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐ มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน

ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐาน ถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง จากคณะกรรมการ ป.ป.ช.” วรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวน ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” และมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษ ตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล และถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันกับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ร่ำรวยผิดปกติ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดต่อหลักนิติธรรมกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด โดยในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน

ต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว ยังไม่ถึงที่สุดผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ รวมทั้งสามารถใช้สิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แยกการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติดังชัดเจน โดยการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติบัญญัติ ไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๕ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องจากการชี้มูลความผิดทั้งสองกรณี อาศัยองค์ประกอบในการพิจารณาทั้งในข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน การลงโทษทั้งสองกรณี เป็นคนละส่วนกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่ต้องกระทำ โดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และการพิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด ก็ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญา การกระทำเดียวกันของบุคคลเดียวกันนั้น แม้อาจก่อให้เกิดความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัย แต่การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการซึ่งนำพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นมา เพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองความสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุด การดำเนินคดีอาญาต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ บทบัญญัติมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด เมื่อซึ่งนำหน้าระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะ ที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับ

กับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรง ไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองเพื่อป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผู้บังคับบัญชาอาจมีเหตุผลหรือหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา เป็นการเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ ความเชื่อใจ และเป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการได้ส่วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ มิได้มุ่งหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ถูกกล่าวหา บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ใช้เฉพาะกรณีการขอให้ทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้ การที่มาตรา ๙๘ บัญญัติให้สิทธิแต่เฉพาะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวนมติดังกล่าวเนื่องจากเป็นผู้ที่จะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องที่มีการกล่าวหาเป็นอย่างดี สามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานใหม่อันแสดงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาหรือทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ โดยกำหนดให้ต้องขอทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้กระบวนการทบทวนมติเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่กระทบต่อกระบวนการอื่นภายหลัง อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกกล่าวหายังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับในทางปฏิบัติแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน พิจารณาว่ามีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปและขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ ส่วนการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนมตินั้น เป็นไปตามหลักทั่วไปของการทบทวนมติที่ให้ผู้ที่ถูกกมติในเรื่องนั้นเป็นผู้พิจารณาทบทวน เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิ และเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดโดยเสมอภาคกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า

ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย และวรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คงหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๖ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และเพิ่มหลักการใหม่ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น บทบัญญัติมาตรานี้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่มุ่งหมายกำหนดกลไกการตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีเจตนารมณ์ป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด ส่วนมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีว่าในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้อง ต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดี เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการพิจารณาคดีดังกล่าวศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการรวบรวม พยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่นเกี่ยวกับคดีเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคดีถูกต้อง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยเรื่องที่ฟ้องเป็นคดีได้รับทราบและมีสิทธิขอเข้ามา เป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุผล ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง จะมิได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนได้รับความเสียหาย จากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว ย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรม ต่อศาลอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดโดยเสมอภาคกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ