รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๖

เล่ม ๒

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ประจำปี ๒๕๖๖
เล่ม ๒

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๖ เล่ม ๒**
ISBN: 978-616-8344-00-2
ปีที่พิมพ์ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๖
จำนวน ๖๐๐ เล่ม
จัดทำโดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗ Call Center ๑๒๐๑
โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: saraban@constitutionalcourt.or.th
พิมพ์ที่ บริษัท แอคทีฟ พริ้นท์ จำกัด
๙ ซอยลาดพร้าว ๖๔ แยก ๑๔ แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๑๐
โทร. ๐-๒๕๓๐-๔๑๑๔ โทรสาร ๐-๒๑๐๘-๘๙๕๐-๕๑
E-mail : tanapress@gmail.com

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๑๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๒๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๒๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๓๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๓๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๔๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๔๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต ๕๕

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖

เรื่อง ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ ๖๕

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๗๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๗๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๘๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ๘๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ๘๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ๙๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ๙๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ๙๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต ๑๐๓

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่.....๑๑๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๑๒๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๑๓๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๑๔๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๑๕๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๑๕๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๑๖๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๑๗๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๑๗๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต.....๑๘๙

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่.....๑๙๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๒๑๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๒๑๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๒๒๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๒๒๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๒๒๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๒๓๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๒๓๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๒๔๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต.....๒๕๔

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖

เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่.....๒๖๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๒๗๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๒๗๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๒๗๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๒๘๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๒๘๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๒๙๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๒๙๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๒๙๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต.....๓๐๓

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่.....๓๑๑

- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม.....๓๒๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์.....๓๒๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน.....๓๓๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม.....๓๓๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน.....๓๓๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายจิรนิติ หะวานนท์.....๓๔๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายนภดล เทพพิทักษ์.....๓๔๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์.....๓๔๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดม รัฐอมฤต.....๓๕๕

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ศาลปกครองสงขลา** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองสงขลาส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางชะรัตน์ เทพสิงห์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๖๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นางชะรัตน์ เทพสิงห์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสภามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองสงขลาว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ วิทยาเขตตรัง ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดำเนินโครงการความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการบริการชุมชน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเบิกจ่ายงบประมาณคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง

และมีผู้ร้องเรียนว่ามีการทุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบหาข้อเท็จจริง ต่อมามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงและมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่รอบคอบ ไม่ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตในภาครัฐและแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดี และมีมติเอกฉันท์ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีฐานกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๒ และมาตรา ๑๕๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๗/๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด (ปัจจุบันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๒) และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติให้ลงโทษทางวินัยและคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร ขอให้ศาลปกครองสงขลามีคำพิพากษาเพิกถอนมติและคำสั่งดังกล่าว และให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม จนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดจริงตามฟ้อง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสงขลา ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย เป็นการให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสงขลาส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองสงขลาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองสงขลาจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองสงขลาส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสงขลาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐

และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๑ - ๔๙๒/๒๕๕๐) สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตภาครัฐ (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๑ - ๔๙๔/๒๕๕๐) สำเนาบันทึกการประชุมกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. .... ครั้งที่ ๘ และครั้งที่ ๑๕

๒. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ และครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ สำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ครั้งที่ ๑๙ ถึงครั้งที่ ๒๔

๓. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗ (๔) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมาตรา ๓ กำหนดนิยามคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ การที่มาตรา ๔๐ กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณีนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น ยังมีความเห็นและการตีความที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของบุคลากรในภาครัฐถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติและเป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงเจตนารมณ์เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยกำหนดกลไกในการป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการทุจริตในภาครัฐที่ส่งผลกระทบเสียหายต่อประเทศชาติ เศรษฐกิจ สังคมและประชาชน

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรตรวจสอบนอกเหนือจากการตรวจสอบของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าวและเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี” วรรคสอง บัญญัติว่า “สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป” และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา เพื่อแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนไว้ในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหาหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในฐานความผิดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ ข้อ ๒๑ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๘ ส่วนขั้นตอนที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ กฎหมายมิได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหามีหน้าที่ใดเพิ่มเติมหรือมีขั้นตอนหรือกระบวนการใดอันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา

อีกทั้งมาตรการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นเพียงขั้นตอนในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง เท่านั้น การดำเนินการทางวินัยตามมาตรการดังกล่าวมิได้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๔๑ ผู้ถูกลงโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ และหากผลการอุทธรณ์ไม่เป็นที่พอใจหรือเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมได้อีก อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นการลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกันกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยซึ่งถึงที่สุดแล้ว นั้น เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดและส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกระบวนการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน แม้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมมีอำนาจดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีอยู่เดิมแล้ว จึงออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร ไม่เป็นการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสงขลา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

การป้องกันปราบปรามการทุจริตของบุคลากรในภาครัฐถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ทุกส่วนราชการจะต้องนำไปปฏิบัติและเป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้มีการแก้ไขและป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้เห็นผลเป็นรูปธรรม เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ และสามารถดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากภารกิจหน้าที่ดังกล่าวทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเรื่องในความรับผิดชอบจำนวนมากเกินกำลังและขนาดขององค์กร ทั้งยังเป็นองค์กรอิสระที่รัฐบาลมิได้รับผิดชอบ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงมีมติให้มีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น และกระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย จึงส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ กระทรวงยุติธรรม จึงได้ปรับปรุงร่างกฎหมายที่ได้เคยเสนอไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว มีมติให้ความเห็นชอบเป็นพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

สำหรับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ยังคงเจตนารมณ์เดิมที่ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยกำหนดกลไกในการป้องกัน ตรวจสอบ ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการทุจริตในภาครัฐที่ส่งผลกระทบเสียหายต่อประเทศชาติ เศรษฐกิจ สังคมและประชาชน

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๕ หมวด และบทเฉพาะกาล กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี” วรรคสอง บัญญัติว่า “สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป” และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาเพื่อแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยในหมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริงของพระราชบัญญัติดังกล่าว ขั้นตอนการดำเนินการตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือพนักงานไต่สวน และชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหาได้ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ เช่นเดียวกับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในฐานความผิดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ ข้อ ๒๑ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๘ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่คุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการคัดค้านกรรมการสอบสวน และชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหา ส่วนในขั้นตอนผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ โดยใช้รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนวินัยในการพิจารณาโทษ นั้น กฎหมายก็มิได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหามีหน้าที่ใดเพิ่มเติม หรือมีขั้นตอนกระบวนการใดอันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา และหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิทางศาลโดยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้เช่นเดียวกันกับกรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยอื่นอันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ บทบัญญัติดังกล่าว

มิได้เป็นการสร้างภาระหรือขั้นตอนในการดำเนินการของผู้ถูกกล่าวหาเพิ่มขึ้น หรือแตกต่างไปจากการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น นอกจากนี้ บทบัญญัติของมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ยังมีหลักการที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ที่มีผลให้มีการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกันกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยซึ่งถึงที่สุดแล้ว เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อความใดที่ระบุชัดเจนว่าในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษถึงที่สุดไปก่อนแล้วในมูลความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติในภายหลัง ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษซ้ำอีกในมูลความผิดเดียวกันได้ อันจะเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อประเด็นการลงโทษสองครั้งในมูลความผิดเดียวกันเป็นผลจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง มิใช่ประเด็นกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยในข้อนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสงขลา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี" วรรคสอง บัญญัติว่า "สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป" และมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง"

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรที่มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ในส่วนของการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่

พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี จึงเป็นกรณีที่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมต้องถูกลงโทษทางวินัยจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทันที โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่ง โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิพากษาหรือตัดสินชี้ขาดคดีเช่นอำนาจตุลาการ การที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดทางวินัยหรือกฎหมาย อีกทั้งเป็นการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเกินไป ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี และผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ตามมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง และวรรคสอง ได้กำหนดให้ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ถ้อยคำ ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัยได้มีโอกาสชี้แจง โต้แย้ง และนำเสนอข้อเท็จจริงรวมไปถึงพยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อกล่าวหาดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ในส่วนของการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกลงโทษทางวินัยไม่เห็นด้วยกับบทลงโทษดังกล่าว อันเนื่องมาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว โดยอาศัยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ ที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๔๑ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการดำเนินการในการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลโดยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ อันเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยศาลปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการพิพากษาหรือตัดสินชี้ขาดคดีดังเช่นอำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ และไม่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป เนื่องจากอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะได้มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัย หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมต้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ อีกทั้งกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อันนำไปสู่การลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดดังกล่าวโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกระบวนการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน จึงไม่อาจถือได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นการลงโทษบุคคลบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จึงไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว

เมื่อพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิพากษาหรือตัดสินชี้ขาดคดีดังเช่นอำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป และไม่ได้มีลักษณะ

เป็นการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม อีกทั้งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐได้มีโอกาสโต้แย้งและต่อสู้ข้อกล่าวหาดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ โดยการเปิดโอกาสดังกล่าวมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสงขลา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้จัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ต่อมาปี ๒๕๔๖ กระทรวงยุติธรรมร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. .... เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยกรณีการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง ในที่สุดพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ มาตรา ๒ บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยมีโครงสร้างประกอบด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) มีฐานะเป็นกรม

สังกัดกระทรวงยุติธรรม สำหรับขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ประกอบด้วยขั้นตอนการปฏิบัติจำนวน ๖ ขั้นตอน คือ

๑. การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน

๒. การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน

๓. การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา

๔. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

๕. การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

๖. การพิจารณาและมีมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา ๔๑ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มุ่งหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารโดยทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาเพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำหรับผลการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริต และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ประธานกรรมการ ป.ป.ท. ส่งรายงาน เอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ซึ่งเป็นแนวมาตรฐานเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. **การดำเนินการตรวจสอบการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มีขั้นตอนการปฏิบัติประกอบด้วย ๖ ขั้นตอน คือ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งข้อกล่าวหา และการชี้แจง**

ข้อกล่าวหา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และการพิจารณาและมีมติชี้มูล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการไต่สวนที่มีมาตรฐานและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม แต่อย่างไรก็ดีหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้อง ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ส่วนกรณีการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกันกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยที่ถึงที่สุดแล้ว มิใช่การโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ถือว่าอยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	ศาลปกครองสงขลา	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งคำโต้แย้งของนางชะรัตน์ เทพสิงห์ ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๖๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสภามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองสงขลาว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ วิทยาเขตตรัง ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดำเนินโครงการความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการบริการชุมชน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในการดำเนินโครงการดังกล่าวมีการเบิกจ่ายเงินที่คลาดเคลื่อนไปจากความจริง แต่ผู้ฟ้องคดีแก้ไขจนทำให้ได้รับเงินดังกล่าวกลับคืนมาได้ครบถ้วน ไม่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ระหว่างนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งสถาบันการพลศึกษา ที่ ๗๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง กรณีร่วมกันลงลายมือชื่อรับรองในเอกสารสำคัญสำหรับการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานในโครงการความร่วมมือดังกล่าว และต่อมามีคำสั่งสถาบันการพลศึกษา ที่ ๕๑๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัย ปฏิบัติหน้าที่

ราชการโดยไม่รอบคอบ ไม่ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งที่ ๓๖๖/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตในภาครัฐ และมีหนังสือจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขต ๙ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๓ กับหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้ฟ้องคดี ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติในการประชุมครั้งที่ ๓๐/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ วินิจฉัยชี้มูลความผิดว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๒ และมาตรา ๑๕๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๒๓/๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด (ปัจจุบันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๒) และเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีพิจารณาลงโทษทางวินัย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔ ให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติที่ ๖๔๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๕ ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อผู้ร้อง ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓๐/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔ และในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๕ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๖๔๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม จนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดจริง

ตามฟ้องในคดีอาญาหมายเลขดำ ที่ อท ๔๗/๒๕๖๔ ของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจพิพากษาหรือชี้ขาดตัดสินคดีเช่นอำนาจตุลาการ มีเพียงมติชี้มูลความผิดซึ่งยังฟังไม่ได้เป็นที่ยุติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ กลับอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว อีกทั้งเป็นบทกฎหมายที่บังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากละเลยไม่ดำเนินการก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย ตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ดังนั้น การพิจารณาลงโทษทางวินัยซ้ำในมูลกรณีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว โดยมติชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล อีกทั้งเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ หากคดีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ถึงที่สุดโดยผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิด ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายยากที่จะเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เนื่องจากเป็นบททั่วไป มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี” วรรคสอง บัญญัติว่า “สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ

เกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป" และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง" ซึ่งมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การปฏิบัติต่อข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไปซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองลงมาที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปทำนองเดียวกัน จึงให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ..." โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี" วรรคสาม บัญญัติว่า "การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ..." และวรรคสี่ บัญญัติว่า "สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหานั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป" มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช." และวรรคสอง บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช." อันมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทำนองเดียวกับมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนการที่มีการดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำการทุจริตในภาครัฐ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ก่อนลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติย่อมต้องเพิกถอนคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไปแล้วนั้นเสียก่อน แล้วจึงมีคำสั่งลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ จึงไม่เป็นการลงโทษสองครั้งในเรื่องเดียวกันแต่อย่างใด และก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีมติให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษดังกล่าวได้ ก่อนนั้นมีการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติการดำเนินการดังกล่าวไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้มีการให้ถ้อยคำ หาพยานหลักฐานมาแสดง มีการสอบสวนพยานผู้เกี่ยวข้องมาก่อนแล้ว การที่ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวใช้รายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมแล้วของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก จึงมิได้สร้างภาระเพิ่มขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอีกแต่ประการใด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวนั้นต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยแล้ว มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสงขลา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว ในส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ด้วยนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไปที่วางหลักการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคล โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับวินิจฉัย ความเห็นข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ

ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย" และวรรคสอง บัญญัติว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง"

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี" วรรคสอง บัญญัติว่า "สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป" และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง"

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็น

ศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย อีกทั้งมีผลให้มีการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยอันถึงที่สุดแล้ว เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า วินัยข้าราชการถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานบุคคลในภาครัฐเพื่อใช้ควบคุมข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย โดยคำนึงถึงระบบคุณธรรม ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น และกฎหมายต้องกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน ถูกต้อง เป็นธรรมตามหลักนิติธรรม ให้สิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนและเปิดโอกาสให้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหา ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาเพื่อแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ เช่นนี้เฉพาะแต่กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัยเท่านั้น ที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัย

แก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ทั้งนี้ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการตามหลักนิติธรรม เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านพนักงานไต่สวนและชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหาได้เช่นเดียวกับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในฐานความผิดอื่น ๆ และเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ส่วนในขั้นตอนผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ กฎหมายก็มิได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหามีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพิ่มเติมโดยไม่ต้องชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งอีก เพราะผู้บังคับบัญชาไม่ต้องสอบสวนวินัย โดยใช้รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนวินัยในการพิจารณาโทษ และหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้อง ก็สามารถใช้สิทธิทางศาลโดยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการสร้างภาระหรือขั้นตอนในการดำเนินการของผู้ถูกกล่าวหาเพิ่มขึ้น หรือแตกต่างไปจากการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น เมื่อพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ หาได้มีข้อความให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษซ้ำอีกในมูลความผิดเดียวกันได้ อันจะเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เป็นการลงโทษทางวินัยซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยอันถึงที่สุดแล้วเป็นผลจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชา มิใช่เป็นกรณีว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยในข้อนี้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล

ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสงขลา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองสงขลาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ ผู้ฟ้องคดีอ้างข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูสังกัดมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ วิทยาเขตตรัง ถูกลงโทษภาคทัณฑ์เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่รอบคอบ ไม่ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในความผิดเดียวกันและมีมติชี้มูลความผิดว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๒ และมาตรา ๑๕๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๒๓/๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด (ปัจจุบันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๒) และเป็นความผิด

วินัยร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕ ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นไปยังมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ถือว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑

เห็นว่า มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้องค์กรอิสระในฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรวจสอบนอกเหนือจากการตรวจสอบของหน่วยงานต้นสังกัด การตรวจสอบตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) มีการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตและเป็นมูลความผิดทางวินัยด้วย ให้ส่งรายงานและเอกสารไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษทางวินัย โดยไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนอีก ให้ถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันรับเรื่องและให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ด้วย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยหน่วยงานภายนอกหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัด เป็นการตรวจสอบโดยเปิดเผยต่อหน้าทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำก็ได้ กระบวนการไต่สวนเป็นการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อความใดที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการลงโทษทางวินัยซ้ำในมูลกรณีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า การพิจารณาของหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีก็ดี การพิจารณาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ดี เป็นกระบวนการของฝ่ายบริหารที่จะกำหนดวิธีการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ หาได้ละเลยหลักการห้ามลงโทษซ้ำกับหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีไม่ โดยมาตรา ๒๗ (๔) ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาอยู่หรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว และไม่มีเหตุแสดงให้เห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ อันเป็นการคุ้มครองไม่ให้มีการพิจารณาซ้ำโดยไม่มีเหตุอันควร การให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจพิจารณาจะรับเรื่องที่ผ่านการพิจารณาของหน่วยงานต้นสังกัดไว้พิจารณาหรือไม่ เพื่อเป็นการกลั่นกรองการใช้อำนาจการพิจารณาของหน่วยงานต้นสังกัดไม่ให้มีการลงโทษเล็กน้อยเพื่อช่วยเหลือกัน แต่ให้มีหน่วยงานภายนอกตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารเอง ย่อมไม่ใช่การพิจารณาซ้ำหรือลงโทษซ้ำ

อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาของฝ่ายบริหาร ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อฝ่ายตุลาการเพื่อให้พิจารณาตรวจสอบทบทวนคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารได้ ดังเช่นที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงเป็นหน้าที่และอำนาจของศาลปกครองซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการที่จะพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีต่อไป กระบวนการตรวจสอบในชั้นฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานภายนอกที่ไม่ใช่หน่วยงานต้นสังกัดเพื่อความถูกต้องชอบธรรม ย่อมไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือว่าจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสงขลา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งในการเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้มีความเป็นอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ โดยมาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะไต่สวนและวินิจฉัย

การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย แต่เนื่องจากภารกิจหน้าที่ดังกล่าวทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเรื่องในความรับผิดชอบจำนวนมากเกินกำลังและขนาดขององค์กร ส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้มีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงเจตนารมณ์เดิมที่ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าว ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๒ ยังกำหนดกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมามีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องที่มิใช่เป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มีสาระสำคัญคือให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย

ประเด็นเกี่ยวกับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กรณีการดำเนินการทางวินัยเมื่อมีการลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาไปแล้ว ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติอีก เป็นการลงโทษซ้ำสองครั้งในความผิดเดียวกัน ขัดต่อหลักนิติธรรมนั้น เห็นว่ากรณีเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

ส่วนประเด็นข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เพราะเป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล อีกทั้งเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ หากในคดีอาญาถึงที่สุดโดยผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ยากแก่การเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้วินิจฉัยความผิดทางอาญาและทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ กรณีการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐถือได้ว่าเป็นการยกเว้นกระบวนการดำเนินทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นแล้วให้ใช้กระบวนการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แทน ดังนั้น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนิยามในมาตรา ๓ ตามพระราชบัญญัตินี้ หากถูกคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ จะต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดใด แม้ในคดีอาญาหากคดีถึงที่สุดก็ไม่ผูกพันความเห็นคณะกรรมการดำเนินการทางวินัยและคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เพราะในคดีอาญาใช้ระบบกล่าวหาแต่การดำเนินการทางวินัยใช้ระบบไต่สวน หากคณะกรรมการดำเนินการทางวินัยและผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยก็สามารถลงโทษทางวินัยได้ ผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถที่จะอุทธรณ์ตามกฎหมายหรือฟ้องเป็นคดีปกครองต่อไปได้ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติ และมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคแต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่ว่า มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่ นั้น เห็นว่า กระบวนการตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาต้องมีภาระหน้าที่ใด ๆ เพิ่มขึ้นจากกระบวนการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลปกติทั่วไป ส่วนประเด็นว่าหากมีการดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไปก่อนแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำการทุจริตในภาครัฐและส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ ในกรณี

ที่ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติเป็นคนละฐานความผิดกับที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐลงโทษไปก่อนแล้ว ผู้บังคับบัญชายังต้องถูกผูกพันด้วยการต้องพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ นั้น ก็มิได้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหานั้นต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ไม่ต้องมีหน้าที่ให้ถ้อยคำหรือหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อผู้บังคับบัญชา เพราะผู้บังคับบัญชาไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยกฎหมายให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจึงมิได้มีภาระในการให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานใด ๆ ต่อผู้บังคับบัญชาเพิ่มเติมอีก บทบัญญัติมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จึงมิได้เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

แต่อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนของผลที่ต้องมาจากเหตุ เหตุนั้นคือเจ้าหน้าที่ในภาครัฐจะต้องกระทำการทุจริตในภาครัฐ แต่เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ที่กำหนดนิยามว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ และ “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน การกำหนดนิยามดังกล่าว มีผลให้การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวทุกกรณีเป็นการทุจริตในภาครัฐ แม้ผู้กระทำผิดอาจกระทำผิดด้วยความไม่รู้หรือไม่มีประสบการณ์ ไม่รอบคอบ โดยที่มิได้มีเจตนาทุจริต ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดวินัยมาตรา ๘๔[๑] ฐานฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ (๒) ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้ ... (๒) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของ

[๑] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๒ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย

รัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ” แต่เมื่อมีนิยามตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ดังกล่าว ย่อมทำให้การกระทำผิดด้วยความไม่รู้กฎหมาย ระเบียบ โดยมิได้มีเจตนาทุจริตกลายเป็นการกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นิยามนี้ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินทุกกรณีเป็นการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า สำนักงาน ก.พ. ได้ให้ข้อสังเกตในชั้นการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วยว่าในมาตรา ๓ ไม่ควรกำหนดนิยามคำว่า “ประพฤติมิชอบ” ไว้ เพราะตามนิยามนั้นความหมายของคำว่า “ประพฤติมิชอบ” มีความหมายไม่แตกต่างจากคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” อีกทั้งหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ครอบคลุมถึงการ “ประพฤติมิชอบ”

นิยามคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ อันเป็นกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๒ นั้น ไม่ได้บัญญัตินิยามดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเพียงนิยามของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน หากเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระดับที่ต้องดำเนินการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะถูกกล่าวหาว่าเป็นการประพฤติมิชอบซึ่งเป็นการทุจริตในภาครัฐและถูกดำเนินการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในฐานทุจริตตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำโดยมีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ แต่หากเป็น

เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระดับที่ต้องดำเนินการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นการกระทำโดยมีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ หากเป็นการกระทำโดยมีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นจึงจะดำเนินการไต่สวนในฐานทุจริตต่อหน้าที่ แต่หากเป็นการกระทำโดยไม่มีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นก็ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนในฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ อีกทั้งนิยามคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนที่ให้ทุจริตในภาครัฐหมายถึงประพฤติมิชอบยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้” วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป” ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐว่าไม่ประสงค์ให้มีการลงโทษเกินไปกว่าเจตนาของผู้กระทำผิดอีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.” อันเป็นการให้โอกาสผู้บังคับบัญชาเสนอพยานหลักฐานใหม่เพื่อโต้แย้งว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดในฐานที่แตกต่างจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหา เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติอีกครั้งหนึ่งก่อนแล้วผู้บังคับบัญชาจึงพิจารณาลงโทษ ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชามีโอกาสเสนอพยานหลักฐานใหม่นี้ทำให้มีโอกาสโต้แย้งว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือ

การใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินโดยมีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันจะเป็นการกระทำโดยมีเจตนาทุจริต แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความมุ่งหมายจะช่วยแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก็มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ในสาระสำคัญกล่าวคือ นิยามให้การกระทำผิดระเบียบเป็นการทุจริตในภาครัฐและผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งว่าการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำผิดฐานอื่นคือฝ่าฝืนระเบียบมิใช่เป็นการทุจริต

หากพิจารณาเฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ โดยไม่พิจารณาบทบัญญัติอื่นประกอบด้วย อาจเห็นว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เพราะเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้พิจารณาฐานความผิดของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัย ในการพิจารณาฐานความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ท. ย่อมต้องพิจารณาตามนิยามในมาตรา ๓ และเมื่อมาตรา ๓ กำหนดนิยามที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการเก็บรักษาหรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินทุกกรณีเป็นการทุจริตในภาครัฐ จึงผูกพันให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. และผู้บังคับบัญชาต้องวินิจฉัยตามมาตรา ๓ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วการประพฤติมิชอบมีเจตนาที่แตกต่างจากการทุจริต ถ้าเพียงแต่มีเจตนากระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีโดยหากมิได้มีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นแล้วก็เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการประพฤติมิชอบได้ แต่หากมีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นก็เป็นเจตนาทุจริต การบัญญัติกฎหมายให้การกระทำที่มิได้มีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นการทุจริตในภาครัฐจึงเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการขยายแดนเจตนาของผู้กระทำออกไปไกลกว่าเจตนาที่แท้จริงของผู้กระทำ หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการกำหนดให้ผู้กระทำต้องรับผิดฐานทุจริตทั้งที่ผู้กระทำ

มิได้มีเจตนาทุจริต จึงขัดกับหลักการสำคัญที่ว่าบุคคลต้องรับโทษเพียงเท่าที่มีเจตนากระทำความผิด การบัญญัติกฎหมายให้บุคคลต้องรับผิดเกินกว่าเจตนาเช่นนี้จึงขัดต่อหลักนิติธรรม แม้ผู้ฟ้องคดีในศาลปกครองซึ่งยื่นคำโต้แย้งมิได้โต้แย้งว่านิยามว่า “ประพฤติมิชอบ” ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่นิยามคำว่า “ประพฤติมิชอบ” ตามมาตรา ๓ เป็นส่วนเหตุที่จะต้องสั่งการให้เกิดผลตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันโดยที่ไม่อาจที่จะแยกออกจากกันได้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ประกอบมาตรา ๓ ที่กำหนดนิยามว่า “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน อันเป็นการทุจริตในภาครัฐ จึงเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาให้ต้องปฏิบัติตาม ขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เพราะเป็นการกำหนดให้ผู้กระทำต้องรับผิดฐานทุจริตทั้งที่ผู้กระทำมิได้มีเจตนาทุจริต และขัดกับหลักการสำคัญที่ว่าบุคคลต้องรับโทษเพียงเท่าที่มีเจตนากระทำความผิด อีกทั้งเป็นการบัญญัติกฎหมายให้บุคคลต้องรับผิดเกินกว่าเจตนาที่กระทำ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ประกอบมาตรา ๓ เฉพาะที่กำหนดนิยามว่า “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสงขลา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองสงขลาส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางชะรัตน์ เทพสิงห์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๖๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดี ฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สภามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองสงขลา กรณีเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ วิทยาเขตตรัง ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดำเนินโครงการความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการบริการชุมชน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีการเบิกจ่ายงบประมาณคลาดเคลื่อนไปจากความจริงและมีผู้ร้องเรียนว่ามีการทุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและต่อมามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแล้วมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่รอบคอบ ไม่ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตในภาครัฐและแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดี จากนั้นมีมติเป็นเอกฉันท์ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีฐานกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๒ และมาตรา ๑๕๗ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๓/๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด (ปัจจุบันเป็นความผิดตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๒) และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองสงขลา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดจริง

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสงขลา ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจพิพากษาหรือชี้ขาดตัดสินคดี เช่นอำนาจตุลาการ มีเพียงมติชี้มูลความผิดซึ่งยังฟังไม่ได้เป็นที่ยุติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว อีกทั้งบทกฎหมายดังกล่าวยังบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากละเลยไม่ดำเนินการก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ดังนั้น การพิจารณาลงโทษทางวินัยซ้ำในมูลกรณีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว มติชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด ปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสงขลาส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ นั้น มาตรา ๔ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเฉพาะในประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐและเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ

ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา ๔๑ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า “เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าวและเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น” ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการตราพระราชบัญญัติโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งที่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา เพื่อแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรการในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัยด้วย ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ท. ส่งรายงาน เอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าวเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา และผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาลงโทษไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง เห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับมาตรการที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ ว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นการลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีซ้ำสองครั้งในการกระทำผิดเพียงครั้งเดียวนั้น เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไต่สวนแล้วมีมติชี้มูลความผิดและส่งรายงาน เอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้พิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาดำเนินการไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกแต่อย่างใด และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็มิได้มีอำนาจตามกฎหมายใดที่จะลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีซ้ำได้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าว จึงมิใช่กรณีการลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีซ้ำสองครั้งดังที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง อนึ่ง คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น แม้ว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปก่อนแล้ว แต่ต่อมาเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วชี้มูลความผิดทางวินัยและส่งรายงาน เอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้พิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการเพิกถอนคำสั่ง

ลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่เดิมแล้วจึงออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีใหม่ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นการลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว นอกจากนั้น มาตรการตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็เป็นเพียงขั้นตอนในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ของกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น การดำเนินการทางวินัยตามมาตรการดังกล่าวจึงมิได้เป็นที่สุด กล่าวคือ แม้ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจะมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๑ นั้นแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้อีก หากผลการอุทธรณ์ไม่เป็นที่พอใจของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมต่อไปอีกได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะทำให้บรรลุความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้สมดุลกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัยได้ และเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ มิได้เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของนายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖**

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสงขลา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองสงขลาส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางชะรัตน์ เทพสิงห์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๖๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ดังนี้

นางชะรัตน์ เทพสิงห์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสภามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองสงขลาว่า เมื่อครั้งที่ นางชะรัตน์ เทพสิงห์ เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ วิทยาเขตตรัง ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดำเนินโครงการความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการบริการชุมชน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยในการดำเนินโครงการดังกล่าวมีการเบิกจ่ายเงินที่คลาดเคลื่อนไปจากความจริง มหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง กรณีร่วมกันลงลายมือชื่อรับรองในเอกสารสำคัญสำหรับการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน และได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ นางชะรัตน์ เทพสิงห์ เนื่องจากเห็นว่า นางชะรัตน์ เทพสิงห์ กระทำผิดวินัย ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่รอบคอบ ไม่ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการอันเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง นางชะรัตน์ เทพสิงห์ มิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันเป็นข้อกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และมีมติชี้มูลความผิดอาญาและวินัย นางชะรัตน์ เทพสิงห์ ในส่วนที่ชี้มูลความผิดอาญาเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๒ และมาตรา ๑๕๗

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๒๗/๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด (ปัจจุบันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๒) และในส่วนที่ชี้มูลวินัยเป็นความผิดวินัยร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ส่งสำนวนการไต่สวนให้สำนักงานอัยการภาค ๙ ยื่นฟ้อง นางชะรัตน์ เทพสิงห์ เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ รวมทั้งได้มีหนังสือถึงมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ แจ้งมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของ นางชะรัตน์ เทพสิงห์ พิจารณาลงโทษทางวินัย นางชะรัตน์ เทพสิงห์ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑[๑]

---

[๑] มาตรา ๔๐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา ๔๑ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

สภามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติได้มีการประชุมและพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีมติให้ลงโทษไล่นางชะรัตน์ เทพสิงห์ ออกจากราชการ ต่อมามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติจึงมีคำสั่งลงโทษไล่นางชะรัตน์ เทพสิงห์ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ นางชะรัตน์ เทพสิงห์ จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ และสภามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติมีมติให้ยกอุทธรณ์ นางชะรัตน์ เทพสิงห์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสงขลา ขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่วินิจฉัยชี้มูลความผิด รวมถึงมติสภามหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติที่มีมติลงโทษไล่นางชะรัตน์ เทพสิงห์ ออกจากราชการ และมติยกอุทธรณ์ของนางชะรัตน์ เทพสิงห์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๙ ว่านางชะรัตน์ เทพสิงห์ ได้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง

ศาลปกครองสงขลามีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และต่อมา นางชะรัตน์ เทพสิงห์ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่มีอำนาจพิพากษาหรือชี้ขาดตัดสินคดีเช่นอำนาจตุลาการ มีเพียงมติชี้มูลความผิด ซึ่งยังฟังเป็นที่ยุติไม่ได้ว่า นางชะรัตน์ เทพสิงห์ ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ กลับอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ นางชะรัตน์ เทพสิงห์ ซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว อีกทั้งเป็นบทกฎหมายที่บังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หากละเลยไม่ดำเนินการก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ดังนั้น การพิจารณาลงโทษทางวินัยซ้ำในมูลกรณีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดแล้ว โดยอาศัยมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล อีกทั้งเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖

จึงขอให้ศาลปกครองสงขลาส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลปกครองสงขลาเห็นว่า นางชะรัตน์ เทพสิงห์ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีนี้ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงให้รอการพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของนางชะรัตน์ เทพสิงห์ ที่ศาลปกครองสงขลาส่งมาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสงขลาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อนางชะรัตน์ เทพสิงห์ โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้

ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยมิได้มีข้อความเป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องพิจารณาในส่วนนี้

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหลักการและเหตุผลเริ่มต้นมาจากนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นที่เห็นว่าฝ่ายบริหารยังไม่มีส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้ไม่สามารถกำกับ

ดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ ประกอบกับในเวลาต่อมา มาตรา ๒๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนคดีทุจริตเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับดังกล่าว ทำให้จำเป็นต้องมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากการกระทำทุจริตในภาครัฐนั้นเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ก็ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ต้องมีการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้นอีก

แม้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๓๔ ได้บัญญัติให้การตรวจสอบการทุจริตทั้งหลายในระบบราชการและหน่วยงานของรัฐอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) แล้วก็ตาม แต่มาตรการเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ยังคงเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพสอดรับกับหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ที่ให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างเข้มงวด นอกจากนี้ ยังเป็นกลไกและมาตรการที่จำเป็นเพื่อการแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ อีกด้วย

โดยที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นไป**ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มุ่งประสงค์ให้มีองค์กรและมาตรการที่เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบการทุจริต** เป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีกระบวนการไต่สวน

ข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหา รวบรวม ให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเห็นว่าการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีบทบาทหลักในการตรวจสอบมูลความผิดวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปราศจากเหตุผล หากแต่เป็นมาตรการเฉพาะที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคห้า ที่วางหลักว่ารัฐอาจมีกฎหมายเฉพาะที่วางกรอบแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แตกต่างจากบุคคลทั่วไปได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ดังนั้น แม้มาตรการตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีผลบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันดำเนินการลงโทษวินัยตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนอกเหนือจากการดำเนินการทางวินัยตามปกติแล้ว ก็เป็นเพียงการจัดระบบการดำเนินการทางวินัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ เท่านั้น และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาก็ยังคงมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งภายในฝ่ายบริหาร และการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครองในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับการชี้มูลความผิดและการลงโทษทางวินัยดังกล่าว

เมื่อพิจารณาประกอบข้อเท็จจริงตามคำร้อง เห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มิใช่การดำเนินการทางวินัยซ้ำแก่ผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐดำเนินการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดวินัยจึงไม่มีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาอีก โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น และแม้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยนั้นจะเคยถูกดำเนินการทางวินัยในมูลการกระทำเดียวกันนี้และถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมายบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาไปก่อนแล้วก็ตาม แต่เมื่อการกระทำความผิดนั้นเป็นการกระทำทุจริตในภาครัฐ จึงไม่เป็นการต้องห้ามที่จะดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดวินัย

ตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น กรณีที่ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดได้ดำเนินการถึงขั้นมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว และต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติว่าเป็นการกระทำทุจริตในภาครัฐและชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องเดียวกันนั้น จึงเป็นไปโดยชอบแล้วที่ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดจะต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เคยออกมาในครั้งแรก แล้วจึงมีคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงตามผลการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การดำเนินการตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมิใช่การดำเนินการทางวินัยซ้ำแต่อย่างใด

การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในการดำเนินมาตรการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงชอบด้วยเหตุผล ไม่เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ศาลอาญา** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสอง (นายภาคิน ทิพภาเชาวคุณ ที่ ๒ และ นางสาวปรียาภรณ์ แสงตา ที่ ๓) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๑๙๔/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร ๑ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นางสาวรัชญา ฐิติภาธนกร จำเลยที่ ๑ กับพวก รวม ๓ คน เป็นจำเลย ต่อศาลอาญา เนื่องจากในปี ๒๕๕๙ ถึงปี ๒๕๖๑ จำเลยทั้งสามในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด ร่วมกันยื่นแบบแสดงรายการภาษีมูลค่าเพิ่ม (แบบ ภ.พ. ๓๐) โดยคำนวณจากภาษีขายหักด้วยภาษีซื้อในแต่ละเดือนภาษี แต่ไม่นำใบกำกับภาษีซื้อมาให้เจ้าพนักงาน

ประเมินตรวจสอบ และบริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด มีรายรับซึ่งถูกผู้อื่นหักภาษี ณ ที่จ่าย นำส่งตามแบบยื่นรายการภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย (แบบ ภ.ง.ด. ๕๓) แต่กลับยื่นแบบ ภ.พ. ๓๐ แสดงยอดขายเป็นศูนย์โดยไม่นำใบกำกับภาษีซื้อมาให้เจ้าพนักงานประเมินตรวจสอบ เป็นการยื่นแบบ ภ.พ. ๓๐ อันเป็นเท็จโดยรู้อยู่แล้วว่าตนมีเงินได้และมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม อันเป็นการกระทำใด ๆ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกง หรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน เจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม ร่วมกันจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี (แบบ ภ.ง.ด. ๕๐) และแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลครึ่งรอบระยะเวลาบัญชี (แบบ ภ.ง.ด. ๕๑) สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย โดยมีเจตนาเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร อันเป็นความผิดตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ มาตรา ๙๐/๔ (๖) และมาตรา ๙๐/๕ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอาญา จำเลยทั้งสองโต้แย้งว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยเพียงเพราะมีชื่อเป็นกรรมการซึ่งผู้กระทำความผิดหลักเป็นนิติบุคคล ทำให้จำเลยทั้งสองถูกฟ้องแต่พนักงานอัยการไม่ฟ้องนิติบุคคลดังกล่าวและไม่ได้พิจารณาว่าจำเลยทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์ และขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง จำเลยทั้งสองขอให้ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลอาญาเห็นว่า จำเลยทั้งสองโต้แย้งว่าประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ซึ่งศาลอาญาจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลอาญาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย”

ข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสองที่ว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยเพียงเพราะมีชื่อเป็นกรรมการ ขัดต่อหลักนิติธรรม

เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์และขัดต่อข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า เดิมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” ซึ่งถือเป็นข้อสันนิษฐานที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาของจำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นก่อนว่าจำเลยได้มีการกระทำ หรืองดเว้นหรือไม่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๕ ว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญยังมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันอีก คือ คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ และคำวินิจฉัยที่ ๑๙ - ๒๐/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง และเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อยกเลิกและแก้ไขกฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน ซึ่งรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ด้วย ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล

พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ที่แก้ไขใหม่นี้บัญญัติกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิด และการกระทำความผิดนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำ หรือมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการ และละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการของกรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงาน ของนิติบุคคลนั้น ก็ให้บุคคลที่กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่ดังกล่าว ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ สำหรับความผิดที่นิติบุคคลกระทำด้วย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดตัวบุคคลที่ต้องรับผิด ในทางอาญาร่วมกับนิติบุคคลมิได้บัญญัติให้ต้องรับโทษเหมือนเช่นในบทบัญญัติเดิมที่กำหนดให้บุคคล ต้องรับผิดในทางอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไขในการลงโทษ เนื่องจากนิติบุคคล เป็นบุคคลสมมุติตามกฎหมาย ไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง หรือไม่สามารถก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ กับบุคคลภายนอกได้ หากปราศจากบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ให้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำ ของผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดของนิติบุคคลว่าต้องรับผิดในผลของการกระทำ ของตนเอง มิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของกรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดีโดยอาศัยสถานะของบุคคลอีกต่อไป หากแต่โจทก์ยังคงต้องมีหน้าที่พิสูจน์การกระทำหรือละเว้นไม่กระทำตามหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวก่อนว่า เป็นผู้สั่งการหรือกระทำการ หรือมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการ รวมทั้งมีความผิดตามที่ประมวลรัษฎากรบัญญัติไว้หรือไม่ อันสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไป ในเรื่องความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการนั้น เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและการกระทำหรือละเว้นไม่กระทำการนั้นต้องครบองค์ประกอบความผิด ตามหลักพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดทางอาญาตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำ ...” กล่าวคือ เมื่อนิติบุคคลถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิด โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดนั้น เกิดขึ้นจากการสั่งการหรือการกระทำ หรือมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น และภาระการพิสูจน์การกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวยังคงต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการพิสูจน์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ ต่อเมื่อแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงตามที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่มีความสงสัย

ตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย ในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นนั้น กรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอาญา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ (เดิม) ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามหมวดนี้

เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” โดยเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาของจำเลยโดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าบุคคลซึ่งเป็นจำเลยได้มีการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำหรือไม่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายก่อนแต่อย่างใด เป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตราแห่งประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดจำนวนเจ็ดสิบหกฉบับ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขมาตรา ๙๐/๕ แห่งประมวลรัษฎากรที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย” ทั้งนี้ เหตุผลในการตราที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ สรุปได้ว่า โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใด อันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวทำนองเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖

ดังนั้น เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสองที่ว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ (ที่แก้ไขใหม่) เป็นบทบัญญัติที่ให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยเพียงเพราะมีชื่อเป็นกรรมการ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์ ขัดต่อข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ กำหนดให้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการ หรือกระทำการ และละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการ จนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติถึงกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิด และการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการไม่สั่งการ หรือการกระทำการ หรือการไม่กระทำการ อันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใด ๆ ที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ก็ให้บุคคลที่กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการตามหน้าที่ดังกล่าวต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดที่นิติบุคคลกระทำด้วย เป็นบทบัญญัติที่กำหนดตัวบุคคลที่ต้องรับผิดในทางอาญาร่วมกับนิติบุคคล เนื่องจากนิติบุคคลเป็นบุคคลสมมุติตามกฎหมาย ที่ไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง หรือไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้หากปราศจากบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น

การที่โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสามในฐานความผิดร่วมกันโดยความเท็จ โดยฉ้อโกง หรือโดยวิธีการอื่นใดหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร ร่วมกันโดยเจตนาละเลยไม่ยื่นรายการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม กระทำการใด ๆ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกง หรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกันตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ มาตรา ๙๐/๔ (๖) มาตรา ๙๐/๕ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ เนื่องจากจำเลยทั้งสามเป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล มีอำนาจสั่งการ

และรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทฯ ต่อบุคคลภายนอกได้ ก่อให้เกิดการกระทำความผิดของนิติบุคคลขึ้น อันเนื่องมาจากจำเลยทั้งสามมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการ และละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการ โดยเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลอื่นหรือส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงต้องรับผิดในทางอาญาร่วมกับนิติบุคคลด้วย การที่ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาจึงเป็นไปตามหลักความรับผิดของตัวการตัวแทนเพื่อคุ้มครองผู้สุจริตจากการทำนิติกรรมต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงสามารถกระทำได้ และเป็นไปตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสองที่ว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์ ขัดต่อข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการแก้ไขบทสันนิษฐานความผิดจากเดิมที่สันนิษฐานว่ากรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลใด ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรก โดยโจทก์ไม่จำต้องพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดมาเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข โดยได้มีการแก้ไขเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นให้ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดของนิติบุคคลว่าต้องรับผิดในผลของการกระทำของตนเอง และโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลใดเป็นผู้สั่งการ หรือกระทำการ หรือละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำครบองค์ประกอบความผิดตามที่ประมวลรัษฎากรบัญญัติไว้เสียก่อน ภาระการพิสูจน์จึงจะตกแก่ฝ่ายจำเลย ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และการกระทำหรืองดเว้นกระทำการนั้นต้องครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้ เมื่อนิติบุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นจากการสั่งการหรือการไม่สั่งการ หรือการกระทำการ หรือการไม่กระทำการของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น และภาระพิสูจน์การกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าว

ยังคงต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการพิสูจน์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ก็ต่อเมื่อแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงตามที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่มีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย กรณีจึงเป็นไปตามหลักที่ว่า ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด นอกจากนี้ ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นนั้น กรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และเป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖

ดังนั้น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ จึงมีความเหมาะสม เป็นไปตามหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอาญา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าว

มีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย”

ข้อโต้แย้งที่ว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติให้กรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลอื่นใดซึ่งได้รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลที่ได้สั่งการหรือกระทำการ หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เป็นเหตุให้พนักงานอัยการใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวยื่นฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นจำเลยต่อศาล และเมื่อถูกฟ้องเป็นจำเลยแล้วหากไม่มีหลักทรัพย์ในการประกันตัวจะต้องถูกคุมขังปราศจากเสรีภาพ กรณีจึงเป็นการบัญญัติให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยซึ่งมีชื่อเป็นเพียงกรรมการ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังขัดต่อการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระในการพิสูจน์ ขัดต่อข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง เห็นว่า นิติบุคคลเป็นบุคคลที่กฎหมายรับรองสถานะและให้สิทธิและหน้าที่เสมือนเช่นบุคคลธรรมดา ยกเว้นสิทธิหรือหน้าที่บางประการซึ่งโดยสภาพพึงมีได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น ด้วยเหตุที่นิติบุคคลเป็นบุคคลที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น การแสดงเจตนาหรือความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมเป็นการแสดงออกผ่านผู้ทำการแทนนิติบุคคล การแสดงเจตนาหรือความประสงค์ของผู้ทำการแทนนิติบุคคลจะมีผลผูกพันนิติบุคคลและถือเสมือนว่าเป็นการกระทำของนิติบุคคลย่อมต้องมีองค์ประกอบหลักสำคัญอยู่สองประการ ได้แก่ การแสดงเจตนานั้นต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิติบุคคล และผู้แสดงเจตนาเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลหรือเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้กระทำแทนนิติบุคคล ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำการที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว นิติบุคคลนั้นย่อมต้องมีความรับผิดในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน และขณะเดียวกันในบางกรณีผู้ทำการแทนนิติบุคคลอาจต้องรับผิดร่วมกันกับนิติบุคคลด้วย ความรับผิดตามกฎหมายนี้มีได้ทั้งความรับผิดในทางแพ่งและความรับผิดในทางอาญา

สำหรับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายจำนวนเจ็ดสิบหกฉบับ ซึ่งรวมถึงประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ที่ว่าด้วยความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคลในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ว่าด้วยภาษีอากร กล่าวคือ แต่เดิมมาตรา ๙๐/๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษ

ตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” เช่นนี้ถือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้เป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลต้องรับโทษสำหรับความผิดที่นิติบุคคลได้กระทำขึ้นในทันที ซึ่งเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่ากรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร่วมกันกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลทั้งหมดทุกคนที่ต้องพิสูจน์ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคล และหากพิสูจน์ไม่ได้ก็ย่อมต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวทำนองเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ดังนั้น เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๓ (๒) ให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็น “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย” จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเห็นว่า กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้

กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลร่วมรับผิดในความผิดที่นิติบุคคลนั้นได้ก่อขึ้นเฉพาะกรณีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลกระทำความผิดเท่านั้น ภายใต้หลักการที่ว่านิติบุคคลเป็นบุคคลสมมุติตามกฎหมาย การกระทำหรือการก่อนิติสัมพันธ์ใด ๆ ของนิติบุคคลนั้นมิอาจกระทำการได้ด้วยตนเอง หากปราศจากการกระทำของผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล ซึ่งบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้ได้มีหลักการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ หากมีกรณีโจทก์ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวหาว่านิติบุคคลกระทำความผิด โจทก์มีหน้าที่ในการพิสูจน์ว่าความผิดเช่นว่านั้นเกิดจากการสั่งการหรือกระทำการ หรือละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล จึงจะมีผลทำให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นรับโทษตามกฎหมาย แต่หากพิสูจน์มิได้ว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลเกิดขึ้นจากการสั่งการหรือกระทำการ หรือละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวก็ไม่จำต้องรับโทษตามบทบัญญัตินี้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติเดิมที่ต้องรับผิดในทันที

การที่ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลรับโทษเป็นการบัญญัติให้บุคคลดังกล่าวรับโทษเฉพาะกรณีที่ความผิดเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำ หรือละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลกระทำความผิดเท่านั้น มิได้บัญญัติให้ต้องรับโทษในทันทีที่มีการฟ้องนิติบุคคลเหมือนเช่นในบทบัญญัติเดิมที่กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดในทางอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลมาเป็นเงื่อนไขในการลงโทษทางอาญา ขณะเดียวกันกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลที่ถูกฟ้องคดีในฐานะจำเลย ยังคงสามารถนำพยานหลักฐานมาเสนอต่อศาลเพื่อพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้สั่งการ หรือกระทำการ หรือละเว้นหน้าที่ของตนจนทำให้เกิดการกระทำความผิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักความรับผิดในทางอาญาที่ว่าบุคคลย่อมต้องรับผิดในทางอาญาในผลแห่งการกระทำของตน และในการนี้ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีย่อมต้องรับฟังพยานหลักฐานของโจทก์ว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะลงโทษจำเลยได้ ซึ่งหากพยานหลักฐานของโจทก์ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะลงโทษจำเลยได้ ศาลย่อมต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยเป็นไปตามหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ ที่กำหนดให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำผิดหรือไม่

ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย การนี้จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๙๐/๕ แห่งประมวลรัษฎากรนี้ จึงมิใช่บทสันนิษฐานความผิดของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่หรือต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลให้ต้องรับผิดร่วมกับนิติบุคคลในทันทีที่มีการกล่าวหาว่านิติบุคคลกระทำความผิด และมิได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการผลักภาระในการพิสูจน์แก่กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่หรือต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลแต่อย่างใด ประกอบกับในระหว่างที่กระบวนพิจารณาคดีอาญาดำเนินอยู่นั้น บุคคลที่ถูกฟ้องคดีในฐานะจำเลยย่อมได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และยังคงมีสิทธิตามกฎหมายในฐานะจำเลยเช่นเดียวกับจำเลยในคดีอื่น ทั้งยังมีสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การที่ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติให้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วยนั้น ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ประกอบกับไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด กรณีจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอาญา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

Adam Smith นักเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับสมญานามว่า บิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์ ได้เขียนหนังสือเรื่อง The Wealth of Nations โดยกล่าวถึงหลักการพื้นฐานของกฎหมายภาษีอากร ว่าหลักการพื้นฐานของกฎหมายภาษีอากร ประกอบด้วยหลักสำคัญ คือ

(๑) หลักความเป็นธรรม (Equity) หมายถึง การจัดเก็บภาษีอากรที่ดีต้องจัดเก็บด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมโดยเป็นไปด้วยความเสมอภาค

(๒) หลักความแน่นอน (Certainty) หมายถึง การจัดเก็บภาษีอากรต้องมีความชัดเจนแน่นอน ทั้งทางด้านระบบฐานภาษี การประเมินภาษี และวิธีการจัดเก็บภาษีต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุผล

(๓) หลักความสะดวก (Convenience) หมายถึง การจัดเก็บภาษีอากรต้องเรียกเก็บตรงตามเวลา ช่วงเวลาที่ผู้เสียภาษีมีความสะดวกในการชำระภาษี ตลอดจนสถานที่จัดเก็บและวิธีการชำระภาษีรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องได้รับความสะดวกในการบริหารจัดการ

(๔) หลักความประหยัด (Economy) หมายถึง การจัดเก็บภาษีต้องมีความคุ้มค่าเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อป้องกันมิให้เกิดการหลบหนีภาษีขึ้นได้

สำหรับหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลบริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) เป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาโดยกำหนดให้บุคคลซึ่งกล่าวหาผู้อื่นหมายถึงโจทก์มีหน้าที่พิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลบริสุทธิ์ดังกล่าว มีปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (ICCPR) และรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศแคนาดา กรณีประเทศไทยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้"

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๓๗ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท

(๑) โดยเจตนาแจ้งข้อความเท็จ หรือให้ถ้อยคำเท็จ หรือตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรหรือเพื่อขอคืนภาษีอากรตามลักษณะนี้ หรือ

(๒) โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน หลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรหรือขอคืนภาษีอากรตามลักษณะนี้

มาตรา ๓๗ ทวิ ผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นรายการที่ต้องยื่นตามลักษณะนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๙๐/๔ บุคคลดังต่อไปนี้ ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ระบุไว้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) ผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มหรือขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม กระทำการใด ๆ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๙๐/๕ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ

ในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

๒. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตราแห่งประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดจำนวนเจ็ดสิบหกฉบับ ดังต่อไปนี้ และให้ใช้ความตามที่ปรากฏในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้แทนตามลำดับ

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) มาตรา ๓๕ ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๒๕ และมาตรา ๙๐/๕ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๓๔

ฯลฯ ฯลฯ

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๙๐/๕ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ได้บัญญัติถึงกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิด และให้บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดที่นิติบุคคลกระทำด้วย เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ตัวบุคคลต้องรับผิดในทางอาญาร่วมกับนิติบุคคล เนื่องจากนิติบุคคลเป็นบุคคลสมมุติตามกฎหมายซึ่งไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง หรือไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้หากปราศจากบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิด

ของนิติบุคคลว่าต้องรับผิดในผลของการกระทำของตนเอง โดยโจทก์ยังมีหน้าที่พิสูจน์ว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เกิดจากการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลผู้นั้นด้วย หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำความผิดนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้แทนนิติบุคคลนั้นไม่ต้องรับโทษ **บทบัญญัติของประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ดังกล่าวมีเนื้อหาลักษณะทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ นอกจากนั้น ยังสอดคล้องกับหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลบริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายไว้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๔ เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาทั่วไป** ดังนั้น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอาญา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้โดยย่อว่า คดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๑๙๔/๒๕๖๔ ของผู้ร้องซึ่งพนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร ๑ เป็นโจทก์ฟ้องนางสาวรัชญา ฐิติภาธนกร จำเลยที่ ๑ นายภาคิน ทิพภาเชาวคุณ จำเลยที่ ๒ นางสาวปรียาภรณ์ แสงตา จำเลยที่ ๓ ผู้เป็นกรรมการผู้มีอำนาจสั่งการ ลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของบริษัท โอเพ่นเวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด ในฐานความผิดร่วมกันโดยความเท็จ โดยฉ้อโกง หรือโดยวิธีการอื่นใดหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรร่วมกันโดยเจตนาละเลยไม่ยื่นรายการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล และเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม กระทำการใด ๆ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน โดยจำเลยทั้งสามในฐานะส่วนตัวและฐานะเป็นกรรมการมีอำนาจกระทำการแทนบริษัท โอเพ่นเวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด ได้ร่วมกันกระทำผิดกฎหมายหลายบทหลายกรรมต่างกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ร่วมกันยื่นแบบ ภ.พ. ๓๐ โดยคำนวณจากภาษีขายหักด้วยภาษีซื้อในแต่ละเดือนภาษี แต่ไม่นำใบกำกับภาษีซื้อมาให้เจ้าพนักงานประเมินตรวจสอบ เป็นการยื่นภาษีอันเป็นเท็จ ในปีพ.ศ. ๒๕๕๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ร่วมกันจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลครึ่งรอบระยะเวลาบัญชี (แบบ ภ.ง.ด. ๕๑) สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย และในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๑

ร่วมกันจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี (แบบ ภ.ง.ด. ๕๐) สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย มีความผิดตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ มาตรา ๙๐/๔ (๖) มาตรา ๙๐/๕ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ ในระหว่างการพิจารณาคดีของผู้ร้อง จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติให้กรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลอื่นใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย อันเป็นเหตุให้โจทก์ใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวยื่นฟ้องจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ โดยมิได้ฟ้องนิติบุคคลเป็นจำเลยทั้งที่มาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล...” แม้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ จะพ้นจากการเป็นกรรมการของบริษัทแล้วยังคงถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล หากไม่มีหลักทรัพย์ในการประกันตัวจะต้องถูกคุมขังปราศจากเสรีภาพ ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยซึ่งเพียงเพราะมีชื่อเป็นกรรมการ จึงขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และขัดต่อการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์ ขัดต่อข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย” เป็นบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ (๒) ที่ให้ยกเลิกประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เดิมที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๕ ว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงาน

ของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น และคำวินิจฉัยที่ ๑๙ - ๒๐/๒๕๕๖ ว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ที่มีบทสันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลไว้เช่นเดียวกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ดังนั้น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ดังกล่าวจึงมิใช่เป็นบทสันนิษฐานของกฎหมายที่ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามความผิดของนิติบุคคลนั้นด้วยแต่อย่างใด และภาระการพิสูจน์มิได้ตกอยู่กับกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลที่จะต้องพิสูจน์ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เพราะเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่า การกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำ หรือละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลหรือในกระบวนการยุติธรรมอื่นยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำการอันเป็นความผิดตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

จึงเห็นว่าประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอาญา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่วนที่ ๑๔ บทกำหนดโทษ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย”

เห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” อันเป็นบทสันนิษฐานความรับผิดของผู้แทนนิติบุคคลที่มีลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบทสันนิษฐานตามพระราชบัญญัติดังกล่าวที่เป็นการสันนิษฐานไว้ตั้งแต่แรกแล้วว่ากรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการและบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง จนเป็นเหตุให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๓ (๒) ให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ อันเป็นกรณีแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้แล้ว โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำ

หรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวทำนองเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ดังนั้น เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ที่ว่าประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยเพียงเพราะมีชื่อเป็นกรรมการมิได้ฟ้องนิติบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์ขัดต่อข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติถึงกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิด และการกระทำความผิดนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำ หรือมีหน้าที่ต้องสั่งการ หรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการของกรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลใด ๆ ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นก็ให้บุคคลที่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามหน้าที่ดังกล่าว ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดที่นิติบุคคลกระทำด้วย อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดตัวบุคคลที่ต้องรับผิดในทางอาญาร่วมกับนิติบุคคล เนื่องจากนิติบุคคลเป็นบุคคลสมมุติตามกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง หรือไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้ หากปราศจากบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดของนิติบุคคลว่าต้องรับผิดในผลของการกระทำของตนเอง จึงมิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของกรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดี หากแต่โจทก์ยังคงต้องมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำตามหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวก่อนว่าเป็นผู้สั่งการหรือกระทำการ

หรือมีหน้าที่ต้องสั่งการ หรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการ และมีความผิดตามที่ประมวลรัษฎากรบัญญัติไว้ หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้น เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และการกระทำหรืองดเว้นกระทำการนั้นต้องครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้ เมื่อนิติบุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่า การกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นจากการสั่งการหรือการกระทำ หรือมีหน้าที่ต้องสั่งการ หรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น และภาระการพิสูจน์การกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวยังคงต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการพิสูจน์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ก็ต่อเมื่อแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงตามที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่มีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย และในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นนั้น กรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้แล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ เช่นนี้ ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ฟังไม่ขึ้น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอาญา ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๑๙๔/๒๕๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบสำนวนคดีรับฟังได้ว่า จำเลยเป็นกรรมการผู้มีอำนาจสั่งการ ลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของบริษัทที่จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ต่อมาจดทะเบียนเลิกบริษัทและชำระบัญชีแล้ว พนักงานอัยการยื่นฟ้องจำเลยในฐานะส่วนตัวและในฐานะเป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัทร่วมกันกระทำความผิดกฎหมายหลายบทหลายกรรมต่างกัน โดยมิได้ฟ้องนิติบุคคลเป็นจำเลย ระหว่างการพิจารณาจำเลยโต้แย้งว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติให้กรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลอื่นใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เป็นเหตุให้พนักงานอัยการใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวยื่นฟ้องจำเลยโดยมิได้ฟ้องนิติบุคคลเป็นจำเลย ทั้งที่มาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ...” แม้จำเลยจะพ้นจากการเป็นกรรมการของบริษัทแล้ว ยังคงถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล เมื่อถูกฟ้องเป็นจำเลยแล้วหากไม่มี

หลักทรัพย์ประกันตัวจะต้องถูกคุมขังปราศจากเสรีภาพ เป็นบทบัญญัติที่ให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยเพียงเพราะมีชื่อเป็นกรรมการ ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล และมาตรา ๒๙ กำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยความในวรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ อันเป็นหลักการสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของประชาชน เป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองประชาชนไว้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๙) บัญญัติหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ให้มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ ประมวลรัษฎากรเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการให้บุคคลและนิติบุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากร และบัญญัติบทลงโทษทางอาญาไว้เมื่อผู้ใดมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ยอมเสียภาษีตามที่กฎหมายบัญญัติ ความผิดดังกล่าวกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเป็นความผิดต่อแผ่นดิน การที่มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติให้กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลที่เป็นผู้สั่งการหรือเป็นผู้กระทำ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลหรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ต้องรับโทษเช่นเดียวกับนิติบุคคลสำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย นั้น เห็นได้ว่า นิติบุคคลเป็นบุคคลตามกฎหมายโดยสภาพไม่สามารถทำนิติกรรมหรือสร้างนิติสัมพันธ์เองได้ การดำเนินการใด ๆ ของนิติบุคคลย่อมจะต้องกระทำโดยบุคคลธรรมดาเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่บทสันนิษฐานความผิดโดยอาศัยสถานะของบุคคล และไม่ใช่บทบัญญัติที่ผลักภาระการพิสูจน์ให้กับบุคคลที่เป็นจำเลย ตามที่จำเลยโต้แย้ง มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติให้ผู้กระทำความผิดเป็นผู้รับโทษเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ บัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุของความผิด ได้แก่ (๑) สถานะของบุคคลเป็นกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล (๒) สั่งการหรือกระทำการ หรือมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือกระทำการ (๓) จนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด (๔) มีเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ ซึ่งโจทก์ยังคงมีภาระการพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นบุคคลตามองค์ประกอบข้อ (๑) จำเลยกระทำการหรือละเว้นกระทำการตามองค์ประกอบข้อ (๒) นิติบุคคลมีความผิดเพราะการกระทำของจำเลยตามองค์ประกอบข้อ (๓) และจำเลยมีเจตนา

ตามองค์ประกอบข้อ (๔) ดังนั้น จำเลยยังคงได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมภายใต้หลักนิติธรรม ตามหลักการสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของจำเลย มาตรา ๙๐/๕ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือว่าจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งไม่เป็นบทบัญญัติสันนิษฐานความผิดซึ่งจำเลยต้องพิสูจน์หักล้างเพียงฝ่ายเดียว

อาศัยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงเห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลอาญา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ ส่วนมาตรา ๒๙ กำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ (เดิม) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำ

ความผิดของนิติบุคคลนั้น” อันเป็นบทสันนิษฐานความรับผิดของผู้แทนนิติบุคคลที่มีลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ และพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ เป็นต้น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าบทสันนิษฐานของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการสันนิษฐานไว้ตั้งแต่แรกแล้วว่ากรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการและบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง (มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง) ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ และกฎหมายอื่นอีกรวมจำนวน ๗๖ ฉบับ

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย” มีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๖ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ดังกล่าวเป็นการบัญญัติถึงกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิด และก็ให้บุคคลที่เป็นกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิดต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดที่นิติบุคคลกระทำด้วย อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ตัวบุคคลต้องรับผิดในทางอาญาร่วมกับนิติบุคคล เนื่องจากนิติบุคคลเป็นบุคคลสมมุติ

ตามกฎหมายไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง หากปราศจากบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถือเอาพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดของนิติบุคคลว่าต้องรับผิดในผลของการกระทำของตนเอง จึงมิใช่เป็นบทสันนิษฐานความผิดของกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดี หากแต่โจทก์ยังคงต้องมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการกระทำ หรืองดเว้นกระทำตามหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวก่อนว่าเป็นผู้สั่งการ หรือไม่สั่งการ หรือกระทำการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำและมีความผิดตามที่ประมวลรัษฎากรบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผลแห่งการกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และการกระทำหรืองดเว้นกระทำการนั้นต้องครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้ เมื่อนิติบุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่า การกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นจากการสั่งการ หรือการไม่สั่งการ หรือการกระทำการ หรือการไม่กระทำการของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น และภาระพิสูจน์การกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวยังคงต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการพิสูจน์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ก็ต่อเมื่อแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงตามที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่มีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย และในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นนั้น กรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอาญา ผู้ร้อง
\- ผู้ถูกร้อง

ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ (นายภาคิน ทิพภาเชาวคุณ) และจำเลยที่ ๓ (นางสาวปรียาภรณ์ แสงตา) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๑๙๔/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร ๑ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางสาวรัชญา ฐิติภาธนกร ที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน เป็นจำเลยต่อศาลอาญา ในความผิดฐานร่วมกันโดยความเท็จ โดยฉ้อโกง หรือโดยวิธีการอื่นใดหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรร่วมกันโดยเจตนาละเลยไม่ยื่นรายการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล และเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม การกระทำใด ๆ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกง หรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกันตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ มาตรา ๙๐/๔ (๖) และมาตรา ๙๐/๕ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๑ จำเลยทั้งสามในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด ร่วมกันยื่นแบบแสดงรายการภาษีมูลค่าเพิ่ม (แบบ ภ.พ. ๓๐) โดยคำนวณจากภาษีขายหักด้วยภาษีซื้อในแต่ละเดือนภาษี แต่ไม่นำใบกำกับภาษีซื้อมาให้เจ้าพนักงานประเมินตรวจสอบ และบริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด มีรายรับซึ่งถูกผู้อื่นหักภาษี ณ ที่จ่ายนำส่งแบบยื่นรายการภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย (แบบ ภ.ง.ด. ๕๓) แต่กลับยื่นแบบ ภ.พ. ๓๐ แสดงยอดขายเป็นศูนย์โดยไม่นำใบกำกับภาษีซื้อมาให้เจ้าพนักงานประเมินตรวจสอบ เป็นการยื่นแบบ ภ.พ. ๓๐ อันเป็นเท็จโดยรู้อยู่แล้วว่าตนมีเงินได้และมีหน้าที่ยื่นแบบ

แสดงรายการเพื่อเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม อันเป็นการกระทำใด ๆ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน เจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม และร่วมกันจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี (แบบ ภ.ง.ด. ๕๐) และแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลครึ่งรอบระยะเวลาบัญชี (แบบ ภ.ง.ด. ๕๑) สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย โดยมีเจตนาเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอาญา จำเลยทั้งสองยื่นคำโต้แย้งว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยเพียงเพราะมีชื่อเป็นกรรมการ ทั้งที่ผู้กระทำผิดหลักตามบทบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล แต่พนักงานอัยการมิได้ฟ้องนิติบุคคลดังกล่าว และจำเลยทั้งสองถูกพนักงานอัยการฟ้องทั้งที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วโดยมิได้มีการพิจารณาว่าจำเลยทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ บทบัญญัติมาตรา ๙๐/๕ ดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์ ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ขอให้ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลอาญาเห็นว่า จำเลยทั้งสองโต้แย้งว่าประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ซึ่งศาลอาญาจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณา

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๙๐/๕ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แต่เดิมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” บทบัญญัติในลักษณะนี้จึงมีลักษณะเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาของจำเลยโดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าบุคคลซึ่งเป็นจำเลยได้มีการกระทำหรืองดเว้นหรือไม่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายเสียก่อน อันเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยแต่เพียงสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไขเท่านั้น ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเสียใหม่ โดยการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมาตรา ๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เสียใหม่ เป็นว่า “มาตรา ๙๐/๕ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย”

กรณีจึงเห็นได้ว่า ความผิดทางอาญาตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ซึ่งมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุกนั้น โทษจำคุกโดยสภาพแล้วย่อมไม่อาจใช้บังคับแก่นิติบุคคลได้ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วผู้กระทำผิดในกรณีเช่นนี้ย่อมเป็นบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้สั่งการหรือกระทำการหรือมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการแต่กลับละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการเท่านั้น จึงต้องถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีความผิดเช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย บทบัญญัติมาตรา ๙๐/๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ดังกล่าว จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลข้างต้นมีความผิดและผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปให้บุคคลเหล่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บุคคลดังกล่าวเหล่านั้นต่างหากที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความผิดขึ้นแก่นิติบุคคลในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น บทบัญญัติตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ จึงมิได้ขัดต่อหลัก

นิติธรรม หรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รวมทั้งมิได้ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์ หรือขัดต่อข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ดังที่จำเลยทั้งสองกล่าวอ้าง ส่วนประเด็นที่จำเลยทั้งสองอ้างว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง เพราะเหตุว่าพนักงานอัยการโจทก์มิได้ฟ้องนิติบุคคลให้เป็นจำเลยด้วยทั้งที่ผู้กระทำความผิดหลักคือนิติบุคคล และพนักงานอัยการไม่สนใจว่ากรรมการคนใดเป็นผู้กระทำความผิด แม้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ จะได้พ้นจากการเป็นกรรมการของนิติบุคคลไปแล้วก็ยังถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลด้วยนั้น เห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองในประเด็นนี้เป็นการโต้แย้งว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาหรือประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่เท่านั้น มิได้มีสาระที่เป็นประเด็นโต้แย้งว่าประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลอาญา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๑๙๔/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

บริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด และบริษัทได้จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยมีจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจสั่งการ ลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของบริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด ต่อมาได้จดทะเบียนเลิกบริษัท โดยมีจำเลยที่ ๑ เป็นผู้ชำระบัญชี และจดทะเบียนการชำระบัญชี

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด โจทก์ ยื่นฟ้อง จำเลยทั้งสามในฐานความผิดร่วมกันโดยความเท็จ โดยฉ้อโกง หรือโดยวิธีการอื่นใดหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร ร่วมกันโดยเจตนาละเลยไม่ยื่นรายการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล และเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม กระทำการใด ๆ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ มาตรา ๙๐/๔ (๖) และมาตรา ๙๐/๕ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๑ จำเลยทั้งสามในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด ได้ร่วมกันกระทำผิดกฎหมายหลายบทหลายกรรมต่างกัน

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอาญา จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ โต้แย้งว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติให้กรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลอื่นใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้

สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย อันเป็นเหตุให้พนักงานอัยการใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวยื่นฟ้องจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ โดยมิได้ฟ้องนิติบุคคลเป็นจำเลย ทั้งที่มาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล...” แม้จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ จะพ้นจากการเป็นกรรมการของบริษัทแล้วยังคงถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล เมื่อถูกฟ้องเป็นจำเลยแล้วหากไม่มีหลักทรัพย์ในการประกันตัวจะต้องถูกคุมขังปราศจากเสรีภาพ ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้ภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกแก่จำเลยซึ่งเพียงเพราะมีชื่อเป็นกรรมการ จึงขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และขัดต่อการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์ ขัดต่อข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

ศาลอาญาเห็นว่า จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ โต้แย้งว่าประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ โดยจำเลยทั้งสามอ้างว่าไม่มีเจตนากระทำความผิดตามคำฟ้องของโจทก์ และอ้างว่ามีบทบัญญัติที่ขอให้ลงโทษจำเลยทั้งสามขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้โอกาสจำเลยทั้งสามได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ประกอบกับตามคำร้องมีเหตุตามกฎหมายที่จะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยมีว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖[๑] มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ ถ้าเป็นการตรา

---

[๑]มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขของกฎหมายไว้ว่า กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ส่วนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล เพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความหมายในวรรคนี้มิได้มีความมุ่งหมายเพียงห้ามมิให้ตรากฎหมายในทางจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะโดยตรงเท่านั้น แม้แต่การตรากฎหมายที่จะมีผลให้เกิดกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะก็ต้องห้ามเช่นเดียวกัน

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙[๒] เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายในเชิงกระบวนการ (Due Process of Law) ซึ่งว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีหลักการเบื้องหลังคือหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลไม่ได้กระทำความผิด (Presumption of innocence) เป็นข้อสันนิษฐานอันมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชนดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ข้อ ๑๑[๓] “บุคคลทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่ได้กระทำความผิดจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณา

---

[๒]มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

[๓]Article 11

(1) Everyone charged with a penal offence has the right to be presumed innocent until proved guilty according to law in a public trial at which he has had all the guarantees necessary for his defence.

คดีที่เปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวงสำหรับการต่อสู้คดี" ประกอบกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ข้อ ๑๔.๒[๔] ที่ว่า "บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าไม่ได้กระทำความผิดจนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด" อันถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาที่ว่า บุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดอาญา เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญา จนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับ

โดยทั่วไป การพิสูจน์ความผิดในทางอาญาเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องแสดงพยานหลักฐานให้ศาลเห็นว่าการกระทำของจำเลยเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย แต่ในบางครั้งโจทก์ก็ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมายซึ่งเป็นการที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าหากมีการกระทำหนึ่งเกิดขึ้น ก็ให้สันนิษฐานว่าเกิดอีกการกระทำหนึ่งด้วย ซึ่งทำให้ครบองค์ประกอบเป็นความผิดโดยที่โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ด้วยพยานหลักฐานโดยตรงเพื่อแสดงให้เห็นว่าจำเลยกระทำความผิด

แต่เดิม ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ยินยอมหรือมีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น" ซึ่งถือเป็นข้อสันนิษฐานที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาของจำเลยโดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นก่อนว่าจำเลยได้มีการกระทำ หรืองดเว้น หรือไม่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายแต่อย่างใด จนต่อมาเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔[๕] เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

---

[๔] Article 14.2 Everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proved guilty according to law.

[๕] มาตรา ๕๔ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญยังมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันอีก คือ คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔[๖] คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘[๗] คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔[๘] และคำวินิจฉัยที่ ๑๙ - ๒๐/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕[๙] ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง และเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖

ในการยกร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลต่อความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล ผู้แทนนิติบุคคลจึงยังคงมีความรับผิดในทางอาญาอยู่ เพียงแต่ไม่ให้นำบทสันนิษฐานที่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานว่าบุคคลกระทำความผิดมาใช้บังคับ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานความผิดเช่นนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเห็นว่าจะต้องแก้ไขและกำหนดรูปแบบการเขียนบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคลเสียใหม่ โดยจะต้องแก้ไขให้โจทก์เป็นฝ่ายพิสูจน์การกระทำความผิดของจำเลยที่เป็นผู้แทนนิติบุคคล ทั้งนี้ แม้ว่าไม่มีบทบัญญัติในลักษณะบทสันนิษฐานดังกล่าว แต่ยังสามารถที่จะพิสูจน์การกระทำความผิดของจำเลยได้ตามปกติ โดยจะต้องพิสูจน์ว่าผู้แทนนิติบุคคลรับผิดในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิสูจน์ความผิดของบุคคล และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ[๑๐]

---

[๖]มาตรา ๗๔ ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

[๗]มาตรา ๗๘ ในกรณีผู้ที่กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคลให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

[๘]มาตรา ๒๘/๔ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

[๙]มาตรา ๗๒/๕ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๗๒/๒ ให้กรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

[๑๐]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๑๕๑/๒๕๕๙

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อยกเลิกและแก้ไขกฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน ซึ่งรวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ด้วย ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐[๑๑]

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว ทำให้บทบัญญัติตามมาตรา ๙๐/๕ ไม่ใช่ข้อสันนิษฐานที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดอีกต่อไป ดังความที่บัญญัติขึ้นใหม่ของมาตรา ๙๐/๕ ว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย” โดยผู้กล่าวหามีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลเกิดจากการกระทำของผู้แทนนิติบุคคล หากผู้กล่าวหาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำความผิดนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการ ได้ละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้แทนนิติบุคคลนั้นก็ไม่มีความผิด ซึ่งสอดคล้องกับหลักพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำ...” ดังนั้น บุคคลใดไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะมีความรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำการ ซึ่งรวมถึงการงดเว้น ละเว้น เพิกเฉย หรือการไม่กระทำในลักษณะอื่นด้วย เพราะฉะนั้น การที่กรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลจะต้องร่วมรับผิดตามที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิด ก็ต่อเมื่อบุคคลเหล่านั้นมีการกระทำ หรืองดเว้นกระทำการที่ตนมีหน้าที่ต้องป้องกันผล หรือควรต้องกระทำ แต่ละเว้นไม่กระทำการด้วย

---

[๑๑]๒. ประมวลรัษฎากร “มาตรา ๙๐/๕ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย”

จากข้อเท็จจริง บริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ในขณะเกิดเหตุมีจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ เป็นกรรมการที่มีอำนาจสั่งการที่ลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของบริษัทผูกพันบริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด ต่อมาได้จดทะเบียนเลิกบริษัท โดยมีจำเลยที่ ๑ เป็นผู้ชำระบัญชี และได้มีการจดทะเบียนชำระบัญชีแล้ว ดังนั้น จากข้อเท็จจริงข้างต้น พนักงานอัยการซึ่งเป็นโจทก์ จึงมีภาระการพิสูจน์ว่า จำเลยมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีของนิติบุคคล และภาระการพิสูจน์ว่าการไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคล (แบบ ภ.ง.ด. ๕๐) ของบริษัทฯ รวมถึงการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยยื่นแบบแสดงรายการภาษีมูลค่าเพิ่ม (แบบ ภ.พ. ๓๐) ที่แสดงยอดขายเป็นศูนย์และไม่นำใบกำกับภาษีซื้อมาให้เจ้าพนักงานประเมินตรวจสอบ ซึ่งเป็นการยื่นแบบ ภ.พ. ๓๐ อันเป็นเท็จ เกิดจากการสั่งการหรือกระทำการ หรือหากจำเลยมีหน้าที่สั่งการหรือกระทำการ จำเลยได้ละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคล คือ บริษัท โอเพ่น เวย์ (เอ็กตร้า) จำกัด กระทำความผิด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ จึงมิใช่เป็นข้อสันนิษฐานความผิดของผู้แทนนิติบุคคลไว้ก่อน หากแต่ผู้กล่าวหายังคงต้องมีภาระการพิสูจน์การกระทำผิดดังกล่าวเสียก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้สั่งการ หรือกระทำการ หรือละเว้นไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลกระทำความผิดตามที่ประมวลรัษฎากรบัญญัติไว้

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น เห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖

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 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

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

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

สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้ว อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโครงการปรับปรุงถนน จำนวน ๓ โครงการ ในพื้นที่ตำบลป่างิ้ว ซึ่งมีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอ่างทอง และองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วสอบสวนทางวินัยแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย 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 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งขั้น) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องกับมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนมติและคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

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

โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาข้อเท็จจริงหรือฐานความผิดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้มูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาใช้ดุลพินิจในการลงโทษเท่านั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นการเตรียมการผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เสมอภาคกัน โดยในส่วนคดีอาญาแม้ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาถึงที่สุดยกฟ้องความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ไม่สามารถนำคำพิพากษาคดีอาญาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ทั้งที่มูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการทั้งสองเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติกลับสามารถนำคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ดังนั้น ย่อมถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันและสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ที่บัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาทบทวนมติกรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาแต่มิได้ให้สิทธิผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นผู้ยื่นคำขอเองทั้งที่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือขอความเป็นธรรมแต่กลับบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ยื่นคำขอ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดแก่ผู้ถูกกล่าวหาและมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องนั้นมาก่อนเป็นผู้พิจารณาคำขอ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางและแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่งที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ

ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องศาลปกครองก็ได้ เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย และหากต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนในวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 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 เห็นว่าศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลาง

จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับกรณีบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖ แล้วว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 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 มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักการเดิมที่มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปทางการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ 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. โดยเร็ว และองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกกล่าวหามีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ส่วนมาตรา ๙๙ เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง ป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจมีเหตุผลหรือหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำผิดตามที่กล่าวหา เป็นการเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่งก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษหรือฟ้องคดีต่อศาลต่อไป 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 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น แต่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่นด้วย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำความผิดทั้งสามฐานดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นที่มิใช่ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนและชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ทำให้ส่วนราชการเกิดความสับสนและมีปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนมาตรา ๑๐๑ เป็นการให้สิทธิผู้ถูกลงโทษโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และฟ้องคดีต่อศาลปกครองทั้งสองช่องทางในคราวเดียวกัน หรือเลือกใช้สิทธิทางใดทางหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในเรื่องเดียวกันกับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน และหากผลการพิจารณาวินิจฉัยแตกต่างกันย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของส่วนราชการว่าจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือคำพิพากษาคดีของศาล

๓. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ให้มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บังคับบัญชาและมีผลผูกพันคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือใช้ดุลพินิจเป็นประการอื่นได้ ถึงแม้จะพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ทำให้สร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และต้องเสียเวลาในการดำเนินคดีในศาลปกครองจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และขาดโอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่

และเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการ รวมทั้งต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น 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) พร้อมเอกสารประกอบสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๒/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๓/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๗๔/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ สำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 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 ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน

ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.” วรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” และมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น 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 ขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด โดยในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน

ต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว ยังไม่ถึงที่สุดผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ รวมทั้งสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แยกการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติอย่างชัดเจน โดยการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๕ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องจากการชี้มูลความผิดทั้งสองกรณีอาศัยองค์ประกอบในการพิจารณาทั้งในข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน การลงโทษทั้งสองกรณีเป็นคนละส่วนกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญา การกระทำเดียวกันของบุคคลเดียวกันนั้น แม้อาจก่อให้เกิดความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัย แต่การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุด การดำเนินคดีอาญาต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับ

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

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ 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 ๙๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองเพื่อป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากผู้บังคับบัญชาอาจมีเหตุผลหรือหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำผิดตามที่กล่าวหา เป็นการเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ ความเชื่อใจ และเป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ มิได้มุ่งหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ถูกกล่าวหา บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ใช้เฉพาะกรณีการขอให้ทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้ การที่มาตรา ๙๙ บัญญัติให้สิทธิแต่เฉพาะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวนมติดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้ที่จะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องที่มีการกล่าวหาเป็นอย่างดี สามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานใหม่อันแสดงว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาหรือทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ โดยกำหนดให้ต้องขอทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้กระบวนการทบทวนมติเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่กระทบต่อกระบวนการอื่นภายหลัง อย่างไรก็ดี ผู้ถูกกล่าวหายังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับในทางปฏิบัติแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาว่ามีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปและขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ ส่วนการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนมตินั้น เป็นไปตามหลักทั่วไปของการทบทวนมติที่ให้ผู้ที่ออกมติในเรื่องนั้นเป็นผู้พิจารณาทบทวน เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน 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 แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ 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 ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และเพิ่มหลักการใหม่ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น บทบัญญัติมาตรานี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่มุ่งหมายกำหนดกลไกการตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีเจตนารมณ์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด ส่วนมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีว่าในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการพิจารณาคดีดังกล่าวศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่นเกี่ยวกับคดีเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคดีถูกต้อง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยเรื่องที่ฟ้องเป็นคดีได้รับทราบและมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง จะมิได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว ย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 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

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ

ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

ถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.” วรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” และมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” และวรรคสอง 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. ขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นไปตามหลักการเดิมที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ บัญญัติไว้ โดยมีหลักการให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา อย่างไรก็ตาม การให้ถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยจะผูกพันเฉพาะฐานความผิดที่คณะกรรมการ

ป.ป.ช. ชี้มูลว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น ส่วนความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หามีผลผูกพันด้วยไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่วางกลไกป้องกันตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ อีกทั้งกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่มีสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๐ ถึงมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จะเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ รวมทั้งสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดเป็นการทั่วไปโดยเสมอภาคกัน มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเจาะจง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอันเป็นประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันกับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติและเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ และบัญญัติเรื่องการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ ไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๕ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ตั้งแต่มาตรา ๑๑๕ ถึงมาตรา ๑๒๕ โดยบัญญัติไว้คนละส่วน เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์ที่จะบังคับกับตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ไล่ออกหรือปลดออก ส่วนการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติมีวัตถุประสงค์ที่จะบังคับเอากับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติให้ตกเป็นของแผ่นดินเป็นสำคัญ เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะมีอำนาจแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อสั่งลงโทษไล่ออกโดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยหรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินก็มีกระบวนการไต่สวนและรับฟังพยานหลักฐานจากทั้งสองฝ่าย รวมทั้งให้คู่กรณีผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่ ไม่มีการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหา คือ ผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ วรรคสาม ก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดแต่อย่างใด

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีต่อมาที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรง

ไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความหมายไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค นั้น

เห็นว่า การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกรณีที่เปิดโอกาสให้คู่กรณี คือ ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง สามารถยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ได้ทบทวนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ภายใต้เงื่อนไขว่า มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งพยานหลักฐานใหม่ หมายถึงพยานหลักฐานอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดี ซึ่งคู่กรณีไม่เคยทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานนั้นมาก่อน และพยานหลักฐานนั้นยังไม่ถูกเสนอเข้ามาในสำนวนคดี แต่ถ้าเป็นพยานหลักฐานที่ถูกเสนอเข้ามาในคดีแล้วผู้มีอำนาจวินิจฉัยใช้ดุลพินิจไม่รับฟัง ไม่ถือว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง เพื่อป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากผู้บังคับบัญชาอาจมีเหตุผลหรือหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำผิดตามที่กล่าวหา เป็นการเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกครั้งหนึ่งก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากเป็นผู้ที่จะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง รวมทั้งทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องที่มีการกล่าวหาเป็นอย่างดี สามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานใหม่ที่จะแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ หรือทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดให้ต้องขอทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นได้ว่า ผู้ที่จะเสนอว่ากรณีมีพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๙๙ หรือไม่ คือ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาว่ามีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปและขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติได้ ส่วนผู้ที่จะวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานใหม่ที่จะมีผลต่อการทบทวน

มติหรือไม่ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้รายละเอียดข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ตลอดจนเหตุผลการวินิจฉัยเรื่องนั้นเป็นอย่างดี กรณีจึงไม่มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่ทำให้กระบวนการพิจารณาไม่เป็นกลาง ทั้งมีความสอดคล้องกับมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย และวรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้กลไกการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด โดยกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก็ได้ คือ เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถเลือกใช้สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ไม่ได้เป็นบทบังคับ และหากผู้ถูกลงโทษทางวินัยเลือกใช้การอุทธรณ์ต่อองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วไม่เป็นที่พอใจก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาทบทวนได้อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรนั้น ๆ บัญญัติไว้

ส่วนกรณีที่มาตรา ๑๐๑ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้นั้น เนื่องจากผู้บังคับบัญชาต้องถูกผูกพันให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยให้เป็นไปตามมติการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงถือเป็นคู่กรณีผู้ซึ่งต้องเข้ามาในคดี เนื่องจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจถูกกระทบกระเทือนโดยตรงจากคำวินิจฉัยของศาล และเป็นผู้ที่ทราบถึงกระบวนการไต่สวนและการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมด กรณีจึงมิได้เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า แต่อย่างใด

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

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อสร้างกลไกในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถือเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้ยืนยันตามหลักการเดิม โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินหรือหนี้สินของบุคคลดังกล่าว หรืออำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนและวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมนั้น นอกจากจะเป็นความผิดทางอาญาที่ผู้กระทำจะต้องรับโทษทางอาญาในฐานะส่วนตัวแล้ว บางกรณีก็ถือเป็นความผิดทางวินัยที่ผู้นั้นต้องรับโทษในทางวินัยในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๐ ถึง มาตรา ๑๐๑

สำหรับข้อโต้แย้งประการแรกมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่ต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากรายงานสำนวนการไต่สวน เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยว่า หลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการ ดังนี้ (๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี หรือ (๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปตามมาตรา ๙๑ สำหรับข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางวินัยนั้นจะดำเนินการไปตามบทบัญญัติมาตรา ๙๘ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นองค์กรภายนอกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เนื่องจากในการกระทำเดียวอาจเป็นความผิดได้ทั้งความผิดทางอาญา และความผิดทางวินัย สำหรับความผิดทางวินัยมีขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

รักษาความประพฤติให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความใกล้ชิดและความเกี่ยวโยงกันเป็นพิเศษจึงเป็นการง่ายที่จะเอื้อประโยชน์แก่กันและกัน การกำหนดให้หน่วยงานภายนอกเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นประกันได้ในชั้นหนึ่งว่าจะไม่เกิดกรณีการช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์กันระหว่างผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนกับผู้ใต้บังคับบัญชาถูกกล่าวหา ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๙๘ ดังกล่าวยังเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นตามหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ ซึ่งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนก็มิได้ทำให้สิทธิในการโต้แย้งดุลพินิจพิจารณาโทษทางวินัยยุติไปตามนั้นไม่ เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหายังคงมีสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ออกคำสั่งได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษ รวมถึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่าการใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษทางวินัยนั้นชอบหรือไม่ อย่างไร เมื่อเปรียบเทียบระหว่างสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องสูญเสียไปกับประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แก้ปัญหาการทุจริตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง กรณีจึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และใช้บังคับแก่บุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันกับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ร่ำรวยผิดปกติและเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด หรือไม่ เห็นว่า ความผิดทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงการรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นจากประชาชน การดำเนินการทางวินัยจึงมีลักษณะเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครองที่ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาของตนในเบื้องต้นเสียก่อนโดยการดำเนินการดังกล่าวนั้นมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองต่างจากการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติที่มุ่งเน้นตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในช่วงเวลาก่อนและหลังการเข้ารับตำแหน่งว่า มีข้อพิรุธหรือข้อสงสัยว่ากระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเอื้อประโยชน์เป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือไม่ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาชี้ขาด อันเป็นการกระทำโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเมื่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษต่างกัน จึงทำให้ต้องมีบทลงโทษ รวมถึงความหนักเบาของโทษที่ต่างกันด้วย การนี้จึงไม่ถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เท่าเทียมกันแต่อย่างใด ส่วนเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่นั้น เห็นว่า หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น จึงมิใช่บทบัญญัติที่เป็นการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด

ข้อโต้แย้งประการที่สองมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความหมาย

ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” กระบวนการดังกล่าวถือเป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ตามหลักการที่ว่าต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง เพื่อป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น โดยบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีสิทธิในการเสนอพยานหลักฐานใหม่ที่แสดงว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดในฐานที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหานั้น ในลักษณะของการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ โดยหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ และก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการเฉพาะกรณีการขอให้ทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดที่ถูกกล่าวหาได้อย่างครบถ้วน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ มิได้มุ่งหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวหา หรือข้อสงสัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งกระบวนการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนมตินั้นเป็นไปตามหลักทั่วไปของการทบทวนมติที่ควรดำเนินการโดยผู้ที่ออกมติในเรื่องนั้น ๆ เนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบ

รายละเอียดข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ตลอดจนเหตุผลการวินิจฉัยเรื่องนั้นเป็นอย่างดี ซึ่งกระบวนการในการขอให้ทบทวนมติ โดยองค์กรที่ออกมตินั้นมีความแตกต่างจากการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทั้งนี้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ บัญญัติให้สิทธิเฉพาะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวนมตินั้น เนื่องจากเป็นผู้ที่จะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ กล่าวคือ พยานหลักฐานเหล่านั้นมีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดระยะเวลาที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสามารถยื่นขอทบทวนมติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เพื่อให้กระบวนการทบทวนมติเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่กระทบต่อกระบวนการอื่นภายหลัง ทั้งนี้ เหตุที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยตนเองนั้น เนื่องจากกรณีนี้ไม่ใช่เรื่องการให้สิทธิอุทธรณ์แต่อย่างใด และหากกำหนดให้สิทธิดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาย่อมต้องขอให้มีการทบทวนมติโดยไม่คำนึงว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระควรแก่การทบทวนหรือไม่ อาจเป็นช่องทางที่ใช้เพื่อประวิงให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาล่าช้าได้ ประกอบกับแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาว่ามีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปและขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติได้ หรือแม้ว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะมิได้ใช้สิทธิตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษ หรือมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๑๐๑ ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเป็นประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ข้อโต้แย้งประการที่สามมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้เพียงพิจารณากำหนดโทษปลดออกและไล่ออกจากราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด และวรรคสองที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นยังคงหลักการเดิมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๖ ที่กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ในขณะเดียวกันก็ยังได้เพิ่มเติมหลักการใหม่ กล่าวคือ ให้สิทธิแก่ผู้ซึ่งถูกลงโทษสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรงอีกทางหนึ่งด้วย ด้วยผลแห่งการนี้จึงทำให้ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๙๘ สามารถเลือกใช้สิทธิในการโต้แย้งดุลพินิจในการพิจารณาโทษของผู้บังคับบัญชาได้สองช่องทาง อันได้แก่ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรืออุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษ กรณีนี้ถือเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยที่สามารถใช้สิทธินำเรื่องเสนอต่อศาลปกครองได้โดยตรงโดยมิต้องอุทธรณ์ภายในก่อนซึ่งเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อให้กลไกการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานภายในที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ตลอดจนองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ละเลย

ไม่ดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำความผิดอย่างจริงจังและเด็ดขาด หรือช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ต้องรับโทษ หรือกำหนดโทษสถานเบากว่าความเป็นจริง สำหรับกรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคสอง ที่กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ซึ่งถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ทราบ และยังให้สิทธิแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วยก็ได้นั้น เห็นว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เนื่องด้วยศาลปกครองย่อมต้องใช้วิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวน กล่าวคือ มุ่งเน้นค้นหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี การรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอื่นใดนั้นเป็นไปเพื่อทำให้ความจริงปรากฏ และให้การพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยเป็นไปด้วยความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรในการไต่สวนข้อเท็จจริง รวมรวบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีได้รับทราบ และมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้นั้น จะส่งผลให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มุ่งหมายให้กลไกการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกับการประกันการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยให้ได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและถูกต้องครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ จะมิได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม หากผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าวย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ กรณีจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ประกอบกับเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

วินัย (Discipline) หมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติสำหรับบุคคลในองค์กร โดยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล การกระทำความผิดทางวินัยของบุคคลในองค์กรดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๓ ประการ คือ

๑. ความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริต

๒. ความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการประพฤติมิชอบ

๓. ความผิดวินัยอื่น ๆ

การทุจริต (Corruption) หมายถึง การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนการทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจให้ผู้อื่นเชื่อว่า มีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การกระทำความผิดเกี่ยวกับวินัยและการทุจริตที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

มาตรา ๙๘ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือรายงานและเอกสารหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นเพื่อพิจารณาทางวินัยในสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณา

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหานั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการส่งสำนวนการไต่สวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการ อาจมอบหมายให้เลขาธิการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

มาตรา ๙๙ ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา ๑๐๑ ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเจตนารมณ์เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมาตรการหรือแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม โดยมีกลไกสำคัญในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงเป็นบทบัญญัติที่แยกการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติอย่างชัดเจน เนื่องจากการชี้มูลความผิดและองค์ประกอบความผิดที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ สำหรับมาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติที่ทบทวนมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้ชี้มูลความผิด หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ส่วนมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีความเสมอกันในกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่ธรรม

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

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนายทศพร สุวานิช ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งวิศวกร ๕ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้ว อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโครงการปรับปรุงถนนโดยการลงหินคลุก จำนวน ๓ โครงการ ในพื้นที่ตำบลป่างิ้ว ต่อมามีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอ่างทอง และมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วได้สอบสวนทางวินัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง จึงมีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้โอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี

มีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นพยานหลักฐานใหม่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติไม่ทบทวนมติเดิมและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามมติเดิม ต่อมาวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อผู้ร้องขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และที่ ๕ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกชี้มูลความผิดตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ประกอบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากรายงานสำนวนการสอบสวนเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่มีข้อความแสดงเจตนารมณ์ให้มติวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สิ้นสุด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติกรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรม แต่บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ขอให้ทบทวนหรือผู้อุทธรณ์ ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับผู้พิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาก่อน ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องศาลปกครองก็ได้ ซึ่งมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ วินิจฉัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการไว้ว่า องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาในการใช้ดุลพินิจตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาได้เพียงระดับการลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของผู้บังคับบัญชาว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น การพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษนั้นมิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้ง ไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว

มาแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้... (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน

ทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้” ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) ให้มีหน้าที่และอำนาจดังกล่าว แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่มีลักษณะที่ไม่เสมอกันในกฎหมาย ไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้าแต่อย่างใด

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ สำหรับมาตรา ๙๘ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับกรณีบทบัญญัติ มาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖ แล้วว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว สำหรับในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไปมิได้มิข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญมี

คำสั่งรับวินิจฉัย ความเห็น ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ

สอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี" วรรคสาม บัญญัติว่า "การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป" มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช." วรรคสอง บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช." และมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้" และวรรคสอง บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้"

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมี

หน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด เช่นนี้ การขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้น และกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบที่เคร่งครัดและบทลงโทษที่รุนแรงเป็นพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นภัยร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวม

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันกับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ร่ำรวยผิดปกติและเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล และถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แยกการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติอย่างชัดเจนโดยการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๕ เพราะว่าการชี้มูลความผิดทั้งสองกรณีอาศัยองค์ประกอบในการพิจารณาในข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน การสั่งลงโทษไล่ออกในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกตินั้น กำหนดวิธีการ หน้าที่และอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติไว้เป็นการเฉพาะ การลงโทษทั้งสองกรณีจึงเป็นคนละส่วนกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาลและการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำต้องถึงขนาดปราศจากความสงสัยตามสมควรดังเช่นในคดีอาญาแต่อย่างใด การกระทำเดียวกันของบุคคลเดียวกันนั้นแม้อาจก่อให้เกิดความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัย แต่การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยก็เป็นกระบวนการที่

แยกออกจากกันได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม การดำเนินคดีอาญาจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามิให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด การพิสูจน์ความผิดของจำเลยเพื่อนำไปสู่การลงโทษจึงต้องกระทำโดยการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ และการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามสมควร ในขณะที่ความผิดทางวินัยนั้นถูกกำหนดขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง โดยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล และการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามสมควรดังเช่นในคดีอาญา การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำต้องสอดคล้องหรือถือตามผลของการดำเนินคดีอาญา ประกอบกับการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามีมูลความผิดทางวินัยฐานใดหรือไม่ ย่อมจะต้องพิจารณาว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของความผิดทางวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ มิได้หมายความว่าให้นำฐานความผิดทางอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลมาเป็นฐานความผิดทางวินัยโดยตรง อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในระบบพิเศษสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ แม้มีลักษณะก้าวล่วงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาอยู่บ้าง แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยและผู้บังคับบัญชาในระบบปกติ และการดำเนินการทางวินัยตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมิได้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม

ผู้ซึ่งถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด เมื่อมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และถือสำนวนไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยด้วย ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ฉะนั้น แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จะเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ รวมทั้งสามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดเป็นการทั่วไปโดยเสมอภาคกัน มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเจาะจง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอันเป็นประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความหมายไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ กำหนดกระบวนการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิด เพื่อคุ้มครองสิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิด เนื่องจากการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเกิดความผิดพลาด จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และต้องกำหนดมาตรการแก้ข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว โดยให้มีการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นกระบวนการหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และเป็นกระบวนการที่เฉพาะกรณีการขอให้ทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แตกต่างจากการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ บัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวนมติดังกล่าวเนื่องจากเป็นผู้ที่จะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องที่มีการกล่าวหาเป็นอย่างดี สามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใด เป็นพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ หรือทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดให้ต้องขอทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้กระบวนการทบทวนมติเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ไม่กระทบต่อกระบวนการอื่นภายหลัง โดยที่ผู้ถูกกล่าวหายังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ตามมาตรา ๑๐๑ ประกอบกับในทางปฏิบัติแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา

ว่ามีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปและขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ ส่วนการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนมตินั้น เป็นไปตามหลักทั่วไปของการทบทวนมติที่ควรดำเนินการโดยผู้ที่ออกมติในเรื่องนั้น เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้รายละเอียดข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ตลอดจนเหตุผลการวินิจฉัยเรื่องนั้นเป็นอย่างดี สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ มิได้มุ่งหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัย เพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ถูกกล่าวหา เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเป็นประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด และวรรคสองบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษในการฟ้องศาลปกครองโดยตรง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น สำหรับสิทธิดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชากระทำได้เฉพาะการอุทธรณ์การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจสั่งลงโทษไปแล้วเท่านั้น อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่มุ่งหมายกำหนดกลไกการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีเจตนารมณ์ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด ส่วนมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีว่าในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีที่ถูกลงโทษนำไปฟ้องต่อศาลปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการพิจารณาคดีดังกล่าว ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่นเกี่ยวกับคดีเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคดีได้ถูกต้อง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยเรื่องที่ฟ้องเป็นคดีได้รับทราบและมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มุ่งหมายให้กลไกการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไปพร้อมกับการประกันการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษในการพิจารณาคดีโดยความเป็นธรรม มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏมิได้มุ่งหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัย เพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ จะมิได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว ย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ เช่นนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

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

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองกลางยื่นคำร้องตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า มาตรา ๙๘ ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นอย่างอื่น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งลักษณะเตรียมการผูกมัดดุลพินิจและตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่มีข้อความแสดงเจตนารมณ์ให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สุด มาตรา ๙๙ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้ขอให้ทบทวน หรือผู้อุทธรณ์ มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือตัวผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับผู้พิจารณาอุทธรณ์คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาก่อน ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณา

ทางปกครองไม่เป็นกลาง และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่จะใช้ดุลพินิจตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษนั้นไม่ได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

คำร้องมีประเด็นให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองไม่ให้มีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า กำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล รวมทั้งบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กรอบภารกิจหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการหรือแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม บทบัญญัติตามความในมาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ บัญญัติไว้ในหมวดการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ภายในกรอบระยะเวลาที่

กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยมูลความผิด มาตรา ๙๙ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีสิทธิขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาหลักฐานโดยละเอียด มาตรา ๑๐๑ บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่ง หรือจะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาก่อนก็ได้

เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้น เป็นกระบวนการไต่สวนและตรวจสอบในชั้นฝ่ายบริหารโดยองค์กรอิสระนอกเหนือจากหน่วยงานต้นสังกัด การดำเนินการทางวินัยโดยใช้ระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการภายใต้กรอบหน้าที่และอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้และระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ในเรื่องของการไต่สวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งมีทั้งข้อปฏิบัติและข้อห้ามสำหรับผู้ไต่สวนให้ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดกำกับอยู่ เช่น ห้ามผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหาทำการไต่สวน การรวบรวมพยานหลักฐานใดที่จะทำให้การไต่สวนล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานสำคัญในประเด็นแห่งคดี ผู้ไต่สวนจะงดเสียก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุผลนั้นไว้ในสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นด้วย จะกระทำตามอำเภอใจไม่ได้ เป็นต้น กรณีตามมาตรา ๙๘ ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาเรื่องเดิมอันเป็นที่ยุติแล้วนั้น เห็นว่า เมื่อฝ่ายบริหารได้มีการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนอกเหนือจากหน่วยงานต้นสังกัดแล้ว ไม่ควรเพิ่มภาระหรือสร้างขั้นตอนการไต่สวนหรือพิจารณาซ้ำอีกครั้งในการกระทำเดียวกันโดยใช้ฐานข้อมูลเดียวกัน อันจะทำให้เกิดความความล่าช้าเป็นผลเสียแก่ตัวผู้ถูกกล่าวหาเอง หรือพยานหลักฐานบางประเภทที่ได้มาโดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์แก่ผู้ถูกกล่าวหา และภายหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติออกมาก่อนที่จะมีการพิจารณาลงโทษทางวินัย มาตรา ๙๙ ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหานำส่งพยานหลักฐานที่มีผลเปลี่ยนแปลงมติคณะกรรมการ ป.ป.ช ได้ เพียงแต่เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนเป็นผู้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ เพื่อให้สายการบังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบถึงการดำเนินการที่เกิดขึ้น หากไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร กฎหมายให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิดวินัย

อย่างร้ายแรงได้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทบทวนการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ มาตรา ๑๐๑ ได้ให้สิทธิแก่ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เห็นว่า กฎหมายกำหนดวิธีการของฝ่ายบริหารเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาของฝ่ายบริหาร ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อฝ่ายตุลาการเพื่อให้พิจารณาตรวจสอบทบทวนคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารได้ ดังนี้ ทั้งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่มีข้อความใดที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และแม้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิตามหลักความเสมอภาคของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน

อาศัยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ ส่วนมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และวรรคห้า กำหนดให้บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่หนึ่ง ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากรายงานสำนวนการไต่สวนเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันกับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ และเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด จึงขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง

ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป”

เห็นว่า มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสามดังกล่าวข้างต้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา เป็นบทบัญญัติที่มีความจำเป็นเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แม้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะถูกจำกัดจากการไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยในหน่วยงานอีก แต่กระบวนการในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนด สำหรับการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติและการดำเนินการทางวินัยก็เป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำต้องสอดคล้องหรือถือตามกระบวนการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างจากการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ โดยกำหนดไว้ต่างหมวดกัน และไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคล หรือมีลักษณะเป็นการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดที่จะอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง อีกทั้งในการพิจารณาสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมตินั้น หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการพิจารณากำหนดโทษไม่เหมาะสม ผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษ หรือหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกลงโทษก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ

ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่เป็นบทบัญญัติที่ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ประเด็นที่สอง ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความหมายไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใด ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

เห็นว่า มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่งและวรรคสองดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง (Exhaustion of Administrative Remedies) ป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากผู้บังคับบัญชาอาจมีเหตุผลหรือหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำผิดตามที่กล่าวหา เป็นการเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษหรือฟ้องคดีต่อศาล

ต่อไป เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ ความเชื่อใจและเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเกิดความผิดพลาด จึงให้มีการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นกระบวนการหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และเป็นกระบวนการที่เฉพาะกรณีการขอให้ทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความแตกต่างจากการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ บัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวนมติดังกล่าวเนื่องจากเป็นผู้ที่จะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องที่มีการกล่าวหาเป็นอย่างดี สามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใด เป็นพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยกำหนดให้ต้องขอทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้กระบวนการทบทวนมติเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่กระทบต่อกระบวนการอื่นภายหลัง และเหตุที่ไม่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติดังกล่าว เนื่องจากไม่ใช่เรื่องการให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอันจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิยื่นขอให้ทบทวนมติได้ ประกอบกับในทางปฏิบัติแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง ผู้ถูกกล่าวหาก็ยังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาว่ามีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปและขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติได้

ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเป็นประโยชน์สาธารณะ มาตรา ๙๙ ดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ประเด็นที่สาม ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทำให้ได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด และวรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้กำหนดถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า นั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้”

เห็นว่า มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่งและวรรคสองดังกล่าวข้างต้น ป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแล้ว และเพิ่มหลักการใหม่ที่เป็นช่องทางให้ใช้สิทธิในการฟ้องศาลปกครองโดยตรงได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น สำหรับสิทธิดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชากระทำได้เฉพาะการอุทธรณ์การใช้ดุลพินิจหรือเป็นการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจสั่งลงโทษไปแล้วเท่านั้น ส่วนกระบวนการพิจารณาคดีว่าในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อกระบวนการพิจารณาคดีที่ถูกลงโทษนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยเรื่องที่ฟ้องเป็นคดีได้รับทราบและมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มุ่งหมายให้กลไกการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับการประกันการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษในพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม

มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ มิได้มุ่งหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัย เพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเป็นหลักแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ จะมิได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกลงโทษย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

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

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายทศพร สุวานิช) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๒๙๐/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งวิศวกร ๕ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้ว อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโครงการปรับปรุงถนนโดยการลงหินคลุก จำนวน ๓ โครงการ ในพื้นที่ตำบลป่างิ้ว ต่อมามีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอ่างทอง องค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วได้สอบสวนทางวินัยแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง จึงมีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ

อย่างร้ายแรงตามข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นพยานหลักฐานใหม่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติไม่ทบทวนมติเดิมและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามมติเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ขอความเห็นชอบลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยก่อนออกคำสั่งดังกล่าว นายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งขั้น จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องกับมติและคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนคำสั่งและมติดังกล่าว รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาข้อเท็จจริงหรือฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้มูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาใช้ดุลพินิจในการลงโทษเท่านั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีลักษณะเป็นการเตรียมการผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ (๒) ที่กำหนดให้กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

พยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์ความผิดทั้งสองเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากกรณีที่คดีอาญาศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดยกฟ้องความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ย่อมสามารถนำคำพิพากษาคดีอาญาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ดังนั้น ย่อมถือเป็นบทบัญญัติที่ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันและสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ที่บัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาทบทวนมติกรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา มิได้ให้สิทธิผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นผู้ยื่นคำขอเองทั้งที่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือขอความเป็นธรรม แต่กลับบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ยื่นคำขอ ประกอบกับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาและมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องนั้นมาก่อนเป็นผู้พิจารณาคำขอ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความหมายไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องศาลปกครองก็ได้ เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด และเมื่อกระบวนการไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ส่วนในวรรคสองบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ทั้งที่คำสั่งโทษทางวินัยเป็นผลมาจากการไต่สวนและชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหา

มีความผิด 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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับกรณีบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖ แล้วว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ขอให้ศาลวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ศาลมีคำสั่งให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเลขาธิการวุฒิสภาทำคำชี้แจงพร้อมส่งข้อมูลต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ ฯลฯ

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๙๘ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี

ฯลฯ ฯลฯ

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๙๙ ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใด ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา ๑๐๑ ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

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

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ในประเด็นที่กำหนดให้มติการชี้มูลความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติแล้ว มีผลเป็นการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหานั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยมีการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของบุคคลผู้ถูกกล่าวหานั้น โดยลำพังแต่เพียงการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการชี้มูลความผิดทางอาญาแต่ให้มีผลผูกพันโดยเด็ดขาดไปถึงการลงโทษวินัยร้ายแรงในความผิดทางวินัย โดยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาจะต้องลงโทษไปตามการชี้มูลทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เห็นว่า หลักการพิจารณาความผิดในคดีอาญากับการพิจารณาความผิดทางวินัยนั้นแตกต่างกัน เพราะการพิจารณาความผิดทางวินัยนั้นเป็นการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีกฎเกณฑ์ วิธีการ และการพิจารณา รวมทั้งวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ดังเช่นในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการอันสำคัญในคดีอาญา คือ “หลักสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของจำเลยในคดีอาญา” ซึ่งหลักการเช่นนี้อาจมีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในลักษณะอื่นนอกจากคดีอาญาก็ได้ ดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐” และมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง... (๗) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกแม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๖๐ (๗) ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กำหนดในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๗๐ (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๖๐ (๗) จึงมิได้ไม่ขัดกับ “หลักสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของจำเลยในคดีอาญา” ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นเพียงการชี้มูลความผิดในทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวในคดีอาญายังได้กำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบ ๒ ชั้น คือ การพิจารณาของอัยการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบว่าสมควรจะส่งฟ้องต่อศาลหรือไม่ และการตรวจสอบชั้นที่สอง คือ การพิจารณาของศาลอาญาว่าจำเลยกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ทั้งสองกระบวนการดังกล่าวถือเป็นกระบวนการในการกลั่นกรองและตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีที่จะมีการลงโทษทางอาญา แต่ในกรณีของการชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ในทางวินัยซึ่งเป็นโทษทางปกครองนั้น กฎหมายกลับบัญญัติผลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันเด็ดขาดเป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรงและผูกพันเด็ดขาดผู้บังคับบัญชาให้ต้องลงโทษเพียง ๒ สถาน คือ ให้ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ กรณีจึงเห็นได้ว่ากระบวนการในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับผลที่ผูกพันผู้บังคับบัญชาให้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาโดยปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น บทบัญญัติเช่นนี้จึงเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรมในทางกฎหมาย เพราะโดยเหตุผลของเรื่องแล้วควรจะต้องเป็นกรณีที่ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมีคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาแล้ว จึงให้มีผลนำไปสู่การลงโทษทางวินัยโดยให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี โดยพิจารณาเทียบเคียงได้กับกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐมนตรีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๖๐ (๗) ดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้น โดยลำพังของผลแห่งการชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังไม่ควรจะมีผลผูกพันเด็ดขาดให้ต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกทันที แต่ควรถือตามแนวทางที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๖๐ (๗) ซึ่งกำหนดให้มีผลผูกพันเด็ดขาดในกรณีเช่นนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล นอกจากนั้น ในประเด็นที่มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก นั้น เห็นว่า บทบัญญัติในลักษณะนี้ย่อมขัดต่อ “หลักการฟังความสองฝ่าย” ซึ่งถือเป็นกฎหมายทั่วไปที่ต้องนำมาพิจารณาในกรณีดังกล่าว อีกทั้งหลักฟังความสองฝ่ายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับการยืนยันไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยชัดแจ้ง และได้ใช้เป็นหลักการพิจารณาทางปกครองมาโดยตลอด

อยู่แล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาในชั้นไต่สวนก่อนการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหา เพราะการไต่สวนชี้มูลความผิดในทางอาญาย่อมมีวัตถุประสงค์ในทางอาญา แต่ “หลักการฟังความสองฝ่าย” ซึ่งเป็นกระบวนพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองย่อมมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญที่แตกต่างกันกับการกล่าวหาในคดีอาญา กล่าวคือ หลักการฟังความสองฝ่ายในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองนั้น คู่กรณีจะต้องมีสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อการใช้สิทธิในการชี้แจงแสดงเหตุผล ในขณะที่กระบวนการชี้มูลความผิดทางอาญาเป็นเพียงกระบวนการชี้มูลเบื้องต้นเพื่อจะนำไปสู่การตรวจสอบกลั่นกรองอีก ๒ ชั้น คือ ชั้นอัยการและชั้นศาล นอกจากนี้ หลักการฟังความสองฝ่ายมีข้อเรียกร้องว่าจะต้องเป็นการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงไม่อาจนำเอาผลการพิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดในทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาบังคับใช้ว่าเป็นการพิจารณาโดยชอบตามกระบวนการฟังความสองฝ่ายในวิธีพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เพราะการฟังความสองฝ่ายก่อนการลงโทษทางวินัยจะต้องกระทำโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาโดยตรงตามกระบวนพิจารณาในการลงโทษทางวินัยตามกฎหมายเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ผู้บังคับบัญชาจะถูกผูกพันตามบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้มูลก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจลบล้างหลักการฟังความสองฝ่ายซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักพื้นฐานอันสำคัญในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองได้

ประเด็นที่สมควรพิจารณาต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่ มีข้อพิจารณา ดังนี้

กรณีเป็นไปตามหลักความเหมาะสมหรือไม่ มีความหมายว่า มาตรการที่กำหนดจะต้องเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ กรณีนี้เห็นได้ว่า มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปราบปรามทุจริตในภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้ แต่กรณีว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ เห็นว่า หลักความได้สัดส่วน มีความหมายว่า มาตรการที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลน้อยที่สุด กล่าวคือ หากมีมาตรการอื่นที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลได้น้อยกว่าและสามารถทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ก็จะต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลน้อยกว่า ดังนั้น เมื่อมาตรการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิ

ของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไปตามหลักการฟังความสองฝ่าย กรณีจึงสมควรต้องใช้มาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลน้อยกว่า กล่าวคือ สมควรให้ผู้ที่จะถูกลงโทษทางวินัยตามผลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีโอกาสในการโต้แย้งหรือชี้แจงแสดงเหตุผลต่อผู้บังคับบัญชาตามหลักฟังความสองฝ่ายก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย แม้ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาจะให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้นก็ตาม ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายต้นแบบที่ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักฟังความสองฝ่ายซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่ในกรณีที่ต้องถูกบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกตัดสิทธิในเรื่องการฟังความสองฝ่าย รวมทั้งสิทธิอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิมตามหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าว รวมทั้งยังถูกตัดสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไปหลายประการ เช่น สิทธิในการโต้แย้งแสดงเหตุผลโดยครบถ้วนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สิทธิในการอุทธรณ์ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและการใช้ดุลพินิจ สิทธิในการขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งสิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ เป็นต้น กรณีจึงเห็นได้ว่า มาตรการลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยผลของมติชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่สร้างความไม่เสมอภาคให้เกิดขึ้นในกระบวนการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมาก และอาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินการในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันอีกด้วย จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคห้า นั้น เห็นว่า ไม่เป็นกรณีที่ขัดหรือแย้งดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

ประเด็นโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ เนื่องจากการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเกิดความผิดพลาด จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จึงต่างจากการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ส่วนประเด็นโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการเพิ่มหลักการให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดขั้นตอนการดำเนินการ โดยมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีว่าในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองแต่มิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและขอเข้าเป็นคู่กรณีในคดีนั้นได้ แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ ดังกล่าว จะมิได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว ย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องในเรื่องดังกล่าวต่อศาลได้ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมีข้อแนะนำให้องค์กรผู้รับผิดชอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยให้นำหลักการฟังความสองฝ่ายมาใช้บังคับในกระบวนการก่อนที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลาง สรุปได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งวิศวกร สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้ว อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโครงการปรับปรุงถนนในพื้นที่ตำบลป่างิ้ว ต่อมามีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอ่างทอง องค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วได้สอบสวนทางวินัยพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง จึงมีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้โอนมารับราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด โดยเหตุที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด แจ้งให้พิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นพยานหลักฐานใหม่ต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด จึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติไม่ทบทวนมติเดิม และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ดำเนินการตามมติเดิม และวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๔ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องกับมติคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองและมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวดที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทองที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งขอให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องจากคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวดที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการอันสืบเนื่องจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งประการที่หนึ่งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกชี้มูลความผิดตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ประกอบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เป็นยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ทำให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งลักษณะเตรียมการผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากรายงานสำนวนการไต่สวนเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่มีข้อความแสดงเจตนารมณ์ให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สิ้นสุด ประการที่สอง พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติ กรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ ร้องทุกข์หรือขอความเป็นธรรม แต่บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ขอให้ทบทวนหรือผู้อุทธรณ์ ซึ่งไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาประกอบกับผู้พิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาก่อน ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และประการที่สาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องศาลปกครองก็ได้ ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการไว้ว่า องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหามีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาในการใช้ดุลพินิจตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาได้เพียงระดับการลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการในคำสั่งของผู้บังคับบัญชาว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น การพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษนั้นมิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖

และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า ในการที่ศาลจะวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีข้างต้น ศาลจะต้องใช้บทบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ศาลต้องส่งความเห็นและข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและรอการพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง สำหรับในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ ทำให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งลักษณะเตรียมการผูกมัด

ดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากรายงานสำนวนการไต่สวนเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่มีข้อความแสดงเจตนารมณ์ให้มติคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สิ้นสุด

เห็นว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ถูกออกแบบให้มีลักษณะของการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษจากผู้บังคับบัญชา จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่ง แต่ด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรหลักที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ดูแลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานของรัฐเป็นการเฉพาะ ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงกระบวนการ ลำดับขั้นตอนการดำเนินการ รายละเอียดของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน รวมไปถึงบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในงานดังกล่าว อีกทั้งในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนที่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้ข้อกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนอยู่แล้ว ย่อมทำให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่มีหลักประกันความถูกต้องและเป็นธรรมไม่น้อยไปกว่ากระบวนการสอบสวนที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการเอง

นอกจากนี้ โดยเหตุที่กระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่ง จึงไม่มีเหตุที่จะต้องบัญญัติว่าเป็นที่สิ้นสุด

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติ กรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรม แต่บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ขอให้ทบทวนหรือผู้อุทธรณ์ ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับผู้พิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาก่อน ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

เห็นว่าการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติเมื่อมีพยานหลักฐานใหม่นั้น มีลักษณะเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรอบเวลาต้องดำเนินการ

ภายใน ๓๐ วันนับแต่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงขั้นตอนเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้ตรวจสอบในรายละเอียดเพื่อความรอบคอบก่อนทำการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย มิใช่กระบวนการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรมแต่ประการใด เพราะ ณ เวลาที่มีการขอให้ทบทวนนั้น ยังมิได้มีคำสั่งทางปกครอง ยังไม่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิใด ๆ ต่อผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่มีเหตุให้เกิดกระบวนการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรม ได้เลย และด้วยเหตุที่ยังเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง เป็นเพียงการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนบนเงื่อนไขที่มีหลักฐานใหม่ให้พิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นผู้พิจารณาว่าจะเปลี่ยนแปลงมติหรือไม่

ประเด็นที่ ๓ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาในการใช้ดุลพินิจตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาได้เพียงระดับการลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของผู้บังคับบัญชาว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น การพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษนั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด

เห็นว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ นั้น ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้สามทางเลือก ทางเลือกหนึ่งคือการใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองในทันที โดยไม่ถูกบังคับให้ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เพราะการอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทุจริต องค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาได้เพียงระดับโทษ ผู้ถูกกล่าวหาที่ประสงค์จะโต้แย้งว่ามิได้ทุจริตตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด จึงไม่จำต้องเสียเวลาไปกับการอุทธรณ์ บทบัญญัตินี้จึงเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เลย ในทางเลือกนี้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นรับฟ้องจะทำการตรวจสอบทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงการทบทวนการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษด้วย และหากยังไม่พอใจยังมีศาลปกครองสูงสุดให้อุทธรณ์ต่อไปได้อีกชั้นหนึ่ง ในอีกทางเลือกหนึ่งคือใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกระบวนการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกระบวนการกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ตนสังกัดได้ ซึ่งหากผ่านกระบวนการนี้ไปแล้ว ผู้ถูกลงโทษยังไม่พอใจ ก็จะมีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้เลย โดยมิต้องผ่านกระบวนการศาลปกครองชั้นต้นอีก และในทางเลือกสุดท้าย หากผู้ถูกลงโทษประสงค์จะโต้แย้งเฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษ ก็สามารถอุทธรณ์เฉพาะส่วนนี้ตามกระบวนการกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ตนสังกัด และหากยังไม่พอใจยังนำคดีสู่ศาลปกครองได้อีกต่อไป กระบวนการที่กำหนดไว้ตามมาตรา

ดังกล่าวนี้ กำหนดไว้เป็นทางเลือกที่ให้ผู้ถูกลงโทษพิจารณาให้เหมาะสมแก่กรณีของตนเป็นกรณีไป มิได้เป็นบทบังคับว่าให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะแต่ดุลพินิจในการลงโทษเท่านั้น เพราะอย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถูกผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีทุจริต ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งกรณีโต้แย้งข้อเท็จจริงว่ามิได้ทุจริตตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด และการโต้แย้งดุลพินิจในการกำหนดระดับความร้ายแรงของโทษด้วย

สรุปว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนออกคำสั่งลงโทษวินัยไว้เป็นการเฉพาะ โดยรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีกระบวนการที่ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่แตกต่างไปจากการดำเนินการทางวินัยตามปกติ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมิได้ละเมิดหลักความเสมอภาค

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

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

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

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ศาลปกครองอุดรธานี** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

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

ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายก่อกษาปณ์ อุปถัมภ์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๔๑/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายก่อกษาปณ์ อุปถัมภ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองอุดรธานีว่าผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล เคยถูกร้องเรียนกล่าวหาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีตรวจรับการจ้างและอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๓ โครงการ ทั้งที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่กำหนด

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไต่สวนแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐหรือเจ้าของทรัพย์นั้น และฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ ประกอบมาตรา ๘๖ และมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ และมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และส่งเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อดำเนินการทางวินัย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิด การมีมติลงโทษและคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้ดุลพินิจไม่สุจริตและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกองค์การบริหารส่วนตำบลกุตาไก้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์แล้ว จึงเป็นการลงโทษซ้ำในความผิดที่ได้กระทำครั้งเดียวกัน ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอุดรธานีขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งปลดออกเนื่องจากเห็นว่าเป็นการลงโทษวินัยสองครั้งในความผิดครั้งเดียว และออกคำสั่งลงโทษใหม่ โดยเพิ่มโทษจากคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุตาไก้ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีเป็นโทษปลดออก ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ขอให้ศาลปกครองอุดรธานีเพิกถอนคำสั่งเพิ่มโทษและหนังสือส่งสำเนาคำสั่งเพิ่มโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองอุดรธานี ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย ระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เนื่องจากความผิดทางอาญาและทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าวมีความหมายองค์ประกอบความผิด เจตนา ข้อเท็จจริงและสำนวนการไต่สวนเดียวกัน โดยพยานหลักฐานที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียงข้อกล่าวหาซึ่งยังมิได้มีการพิสูจน์ให้ถึงที่สุดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด แต่การชี้มูลความผิดทางวินัยกลับให้ถือเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองอุดรธานีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งศาลปกครองอุดรธานีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองอุดรธานีจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้นำพยานเอกสารที่ได้จากการไต่สวนในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักการเดิมที่มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปทางการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ประกอบกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ซึ่งไม่ทำให้สำนวนการสอบสวนซ้ำซ้อนกันและไม่ทำให้ระบบการตรวจสอบและลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่เดิมถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายฉบับนี้โดยปริยาย เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมกันเองภายในตามระเบียบการตรวจสอบลงโทษทางวินัยเดิมอยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๕๕ ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัย มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้ต้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว และองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลรวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกกล่าวหามีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น

๒. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายกรณีที่ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น แต่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่นด้วย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำความผิดทั้งสามฐานดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นที่มิใช่ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนและชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ทำให้ส่วนราชการเกิดความสับสนและมีปัญหาในทางปฏิบัติ

๓. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ทำให้มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บังคับบัญชาและมีผลผูกพันคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือใช้ดุลพินิจเป็นประการอื่นได้ ถึงแม้จะพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ทำให้สร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และต้องเสียเวลาในการดำเนินคดีในศาลปกครองจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และขาดโอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ และเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการ รวมทั้งต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แต่อย่างใด

๔. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอ) พร้อมเอกสารประกอบ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๒/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๓/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๗๔/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ สำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๙๑ (๒) ซึ่งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ตราขึ้นโดยมีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ที่มุ่งเน้นการสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่ามีมูลความผิดทางวินัยมีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่ผ่านมา ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลว่าผู้นั้นกระทำความผิด จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยหรือดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย โดยไม่จำต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนล่าช้า และเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ บัญญัติให้ในกรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน กรณีถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป กรณีถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งในการกระทำเดียวกันของผู้ถูกกล่าวหาอาจมีมูลความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัยควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาเป็นกระบวนการ

ที่แยกออกจากกันได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยความผิดอาญากำหนดขึ้นเพื่อใช้ลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม คุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุด รวมทั้งมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญาต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามิให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด การพิสูจน์ความผิดของจำเลยเพื่อนำไปสู่การลงโทษ จึงต้องกระทำโดยการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ และการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควร ในขณะที่ความผิดทางวินัยกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญา เพียงมีพยานหลักฐานที่เชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดทางวินัยตามที่กล่าวหาก็เพียงพอแล้ว การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำต้องถือตามผลของการดำเนินคดีอาญา ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๗ ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา ๙๓ ว่าเมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ส่วนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วยนั้น เป็นเพียงการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวแม้มีลักษณะก้าวล่วงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาอยู่บ้างก็ตาม แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยและผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าว หากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม แล้วผู้ซึ่งถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป

ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

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

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ

สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใดจะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง

เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันแล้วเห็นว่ามีมูลความผิดทางวินัยตามมาตรา ๙๑ (๒) ซึ่งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ตราขึ้นโดยมีหลักการเดียวกันกับมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปทางการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยความผิดทางอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม ในขณะที่ความผิดทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๗ ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา ๙๓ ว่า เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน กระบวนการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยแตกต่างแยกออกจากกัน การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ ทั้งนี้ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วย อย่างไรก็ตาม กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย เห็นได้จากมาตรา ๗๐ ประกอบมาตรา ๗๒ ได้กำหนดให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้

ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงข้อกล่าวหา และให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลประกอบการชี้แจง หากผู้ถูกกล่าวหามีหลักฐานแสดงว่าตนไม่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาสืบประกอบการชี้แจงได้ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน นอกจากนี้ การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการกระทำโดยบุคคลภายนอกองค์กรที่ไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับงานหรือกิจกรรมที่ผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นประจำจึงมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นกลาง อีกทั้งการดำเนินการทางวินัยตามบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง มิได้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๙๘ วรรคสาม ผู้ซึ่งถูกลงโทษก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐๑

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาหรือปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

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

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด

จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี” ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นการปฏิรูปทางการเมือง สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบ ไต่สวนและวินิจฉัย เพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัย และมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย มีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากปัญหาความซ้ำซ้อนและล่าช้าของกระบวนการลงโทษทางวินัยที่แต่เดิมบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดและมีมูลความผิดทางวินัย ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อสอบสวนทางวินัยซ้ำอีกครั้งในมูลความผิดเดียวกัน อีกทั้งเป็นการป้องกันการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เนื่องจากการวินิจฉัยความผิดทางวินัยมีที่มาจากพยานหลักฐานและเจตนาในคดีอาญาเป็นหลัก ซึ่งพยานหลักฐานที่ใช้ชี้มูลความผิดทางอาญามีลักษณะ

เป็นเพียงข้อกล่าวหาที่ยังไม่ได้มีการพิสูจน์ตามกระบวนการยุติธรรมให้ถึงที่สุดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด แต่พยานหลักฐานเดียวกันที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางวินัยนั้นให้ถือว่าเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน จึงเป็นการอาศัยข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานเดียวกันในทางอาญามาใช้วินิจฉัยมูลความผิดทางวินัย มีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี โดยมาตรา ๙๑ กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป (๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป อันเป็นการกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยแยกต่างหากจากกันเป็นคนละกรณี เนื่องจากการกระทำเดียวกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหานั้นอาจมีมูลความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัย ทั้งนี้ ความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งโทษทางอาญานั้นมีความรุนแรงและกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญาจึงอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง การพิสูจน์ความผิดของจำเลยต้องกระทำโดยการพิจารณาคดีของ

ศาลที่มีเขตอำนาจ ส่วนความผิดทางวินัยนั้นถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครองว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ซึ่งไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล ทั้งนี้ การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๕๐ วรรคเจ็ด เห็นว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง ประกอบกับมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ในการดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณี ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา วรรคสอง กำหนดให้พยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหานำส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนจะไม่รับด้วยเหตุล่วงเลยเวลาหรือผิดขั้นตอนมิได้ เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติชี้มูลแล้ว หรือเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาจงใจประวิงเวลา หรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และวรรคสาม กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเรียกบุคคลหรือเรียกเอกสารจากบุคคลใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานไต่สวนดำเนินการตามที่ร้องขอ แต่ผู้ถูกกล่าวหาต้องร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการที่กำกับดูแลเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาจงใจประวิงเวลา หรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หรือบุคคลหรือเอกสารที่ขอให้เรียกนั้นไม่มีผลต่อการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นด้วย จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ได้มีโอกาสชี้แจง โต้แย้ง และนำเสนอข้อเท็จจริงรวมไปถึงพยานหลักฐานพยานบุคคลเกี่ยวกับข้อกล่าวหาดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการไต่สวนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ ไม่ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำ

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ ประกอบมาตรา ๙๑ ไม่เห็นด้วยกับบทลงโทษทางวินัยดังกล่าวอันเนื่องมาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว หรือหากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการดำเนินการในการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลโดยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ อันเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

เมื่อกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันนำไปสู่การลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดดังกล่าวโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกระบวนการลงโทษทางอาญา อีกทั้งการไต่สวนข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจง โต้แย้งและนำเสนอข้อเท็จจริงรวมไปถึงพยานหลักฐานพยานบุคคลเกี่ยวกับข้อกล่าวหาดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงให้ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ ไม่ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม นอกจากนี้ การลงโทษทางวินัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่เห็นด้วยกับบทลงโทษทางวินัยดังกล่าวก็สามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อันเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิดแต่อย่างใด ไม่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เป็นไปตามหลักนิติธรรม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

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

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

วินัย (Discipline) หมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติสำหรับบุคคลในองค์กร โดยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล การกระทำความผิดทางวินัยของบุคคลในองค์กรดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๓ ประการ คือ

๑. ความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริต

๒. ความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการประพฤติมิชอบ

๓. ความผิดวินัยอื่น ๆ

การทุจริต (Corruption) หมายถึง การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนการทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจให้ผู้อื่นเชื่อว่า มีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การกระทำความผิดเกี่ยวกับวินัยและการทุจริตที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

มาตรา ๙๘ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี

ฯ ล ฯ ฯ ล ฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้ปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้

อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๗ ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา ๙๓ ว่าเมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ส่วนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง **กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วยนั้น เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับลักษณะของการดำเนินการทางวินัยซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา ตามบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... (เดิมร่างมาตรา ๙๖ วรรคหนึ่ง) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ วันจันทร์ที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ สรุปว่า การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อผู้ถูกกล่าวหานั้น สามารถชี้มูลความผิดได้ทั้งมูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัย หากเป็นมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการลงโทษ ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย**

หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ทั้งให้พิจารณาลงโทษได้ตามสำนวนดังกล่าว

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาหรือปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด

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

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม 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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนายก่อกษาปณ์ อุปถัมภ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม แล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนผู้ฟ้องคดีว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีตรวจรับการจ้างและอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ ๓ หมู่ที่ ๔ และหมู่ที่ ๖ จำนวน ๓ โครงการ ทั้งที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่กฎหมายกำหนด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญาฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อหรือทำจัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ หรือเจ้าของทรัพย์นั้น และฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหาย

แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ ประกอบมาตรา ๘๖ และมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ และมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการทางวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิด การมีมติลงโทษและคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้ดุลพินิจไม่สุจริตและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ประกอบกับกรณีเดียวกันนี้องค์การบริหารส่วนตำบลกุตาไก้เคยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการลงโทษในความผิดที่ได้กระทำครั้งเดียวกัน ขอให้ผู้ร้องเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งยกเลิกคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าวเนื่องจากเป็นการลงโทษวินัยสองครั้งในความผิดครั้งเดียวซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และออกคำสั่งลงโทษใหม่โดยเพิ่มโทษจากคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุตาไก้ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากกระทำความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งเพิ่มโทษและเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว และผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดได้ และไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย มิใช่มีผลเฉพาะผู้บังคับบัญชาเท่านั้น อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้โต้แย้งตลอดมาว่าเป็นการใช้อำนาจชี้ขาดโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง และการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ต้องอาศัยข้อเท็จจริง เจตนา และพยานหลักฐาน

เดียวกันกับการชี้มูลความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยความหมายของคำว่า “โดยทุจริต” หรือ “ทุจริตต่อหน้าที่” ที่กำหนดไว้ในความผิดทางวินัยนั้นมาจากองค์ประกอบความผิดในทางอาญาทั้งสิ้น จึงเป็นการอาศัยข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานเดียวกันในทางอาญามาใช้วินิจฉัยมูลความผิดทางวินัย ในขณะที่ความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียงข้อกล่าวหาซึ่งยังมิได้มีการพิสูจน์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ แต่พยานหลักฐานเดียวกันที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางวินัยนั้น ให้ถือเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา มีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่และวรรคห้า เพราะไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้ง ไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี” จึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) ให้มีหน้าที่และอำนาจดังกล่าว และมิใช่การดำเนินคดีอาญา แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

เป็นการเจาะจง ไม่มีลักษณะที่ไม่เสมอกันในกฎหมาย ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายเท่าเทียมกัน มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่อย่างใด

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

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองอุดรธานี ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่โต้แย้งว่า 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 อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับวินิจฉัย ความเห็น ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้นแล้วแต่กรณี”

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด เช่นนี้ การขจัดปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้น และกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบที่เคร่งครัดและบทลงโทษที่รุนแรงพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นภัยร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวม

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน แล้วเห็นว่ามีมูลความผิดทางวินัย อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลกระทำความผิดแล้ว จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยหรือดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย โดยไม่จำต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ บัญญัติในกรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน กรณีถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป กรณีถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งในการกระทำเดียวกันของผู้ถูกกล่าวหาอาจมีมูลความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัยควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกัน เนื่องด้วยมีวัตถุประสงค์กระบวนการ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกันออกไป โดยความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุด การดำเนินคดีอาญาจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามิให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด การพิสูจน์ความผิดของจำเลยเพื่อนำไปสู่การลงโทษจึงต้องกระทำโดยการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ และการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามสมควร ในขณะที่ความผิดทางวินัยนั้นถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง โดยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล และการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามสมควร ดังเช่นในคดีอาญา การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำต้องสอดคล้องหรือถือตามผลของการดำเนินคดีอาญา การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา

กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๗ ส่วนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวแม้มีลักษณะก้าวล่วงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาอยู่บ้าง แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยและผู้บังคับบัญชา ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินการทางวินัยตามมาตราดังกล่าวมิได้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม ผู้ซึ่งถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ เช่นนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาหรือปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด ดังนั้น ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

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

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล 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 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว 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 กำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยวรรคสอง กำหนดว่าในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากองค์ประกอบความผิดและพยานหลักฐานที่ใช้ในการวินิจฉัยความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่มาจากคดีอาญาเป็นหลัก ในขณะที่พยานหลักฐานที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียงข้อกล่าวหา ซึ่งยังมิได้มีการพิสูจน์ให้ถึงที่สุดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด และใช้พยานหลักฐานเดียวกันในการชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าวโดยให้ถือเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด 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. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้นแล้วแต่กรณี”

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

พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำต้องถึงขนาดปราศจากความสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญาแต่อย่างใด การกระทำเดียวกันของบุคคลเดียวกันนั้นแม้อาจก่อให้เกิดความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัย แต่การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยก็เป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ โดยมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์กรที่พิจารณา และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำต้องสอดคล้องหรือถือตามผลของคดีอาญาเสมอไป การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัยนั้นจึงเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน โดยการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัยนั้นแม้จะเริ่มต้นโดยอาศัยการไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงอันเกิดจากการกระทำเดียวกันของผู้ถูกกล่าวหา แต่การวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามีมูลความผิดทางวินัยฐานใดฐานหนึ่งในความผิดมูลฐานทั้งสามฐานและความผิดที่เกี่ยวข้องกันกับความผิดมูลฐานดังกล่าวหรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหานั้นด้วยว่าครบตามองค์ประกอบหรือต้องด้วยลักษณะของความผิดทางวินัยที่กำหนดไว้หรือไม่ 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 และไม่เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคล หรือมีลักษณะเป็นการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม 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 ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองอุดรธานี ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองอุดรธานี ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายก่อกษาปณ์ อุปถัมภ์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๔๑/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนนายชูศักดิ์ แก้ววรรณ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุรุคุ กับพวกรวม ๗ คน รวมทั้งผู้ฟ้องคดี กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีตรวจรับการจ้างและอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๓ โครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคำเตย ช่วยราชการองค์การบริหารส่วนตำบลกุรุคุ ในฐานะประธานกรรมการตรวจรับงานจ้าง มีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิด การมีมติลงโทษและคำสั่งลงโทษกรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่สุจริตและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ประกอบกับกรณีเดียวกันนี้องค์การบริหารส่วนตำบลกุตาไก้ เคยมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการลงโทษซ้ำ

ในความผิดที่ได้กระทำครั้งเดียว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอุดรธานี ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีและเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งต่อศาลปกครองอุดรธานีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ศาลปกครองจะใช้บังคับแก่คดีนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง จึงมีความประสงค์จะยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวมีเนื้อหาให้พิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดได้ ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เป็นบทกฎหมายที่ปิดปากและแบ่งชั้นวรรณะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในกฎหมาย กล่าวคือ สำนวนการไต่สวนถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติในฐานความผิดทุจริตต่อหน้าที่ โดยอาศัยพยานหลักฐาน เจตนา และระเบียบเดียวกัน โดยในคดีอาญาผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งต้องไปว่ากล่าวกันในศาลอาญาแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่วนทางวินัยผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นผู้ถูกกล่าวหา แต่ให้ถือเป็นเด็ดขาดว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ถูกลงโทษปลดออกจากราชการ บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้การพิจารณาโทษทางวินัยมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย จึงมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำผิด และมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ในเรื่องหลักความเสมอภาค ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากพยานหลักฐานและเจตนาในคดีนี้ใช้ในคดีอาญาและวินัย อีกทั้งยังมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง แม้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อดำเนินการทางวินัยข้าราชการ แต่ก็มิได้ยกเว้นหลักตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ที่เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกระบวนการยุติธรรมของไทย มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเกินสมควรแก่เหตุ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกวินิจฉัยชี้มูลความผิด ให้มีความผิดเสร็จเด็ดขาดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และถูกลงโทษปลดออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่โดยเกินสมควรแก่พยานหลักฐานและเจตนา

ศาลปกครองอุดรธานี เห็นว่า การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลจะใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงเป็นกรณีที่ศาลต้องส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏว่าได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งในประเด็นที่อ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร คำโต้แย้งในประเด็นนี้จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ศาลจึงรับคำร้องไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ศาลมีคำสั่งให้นำเอกสารคำชี้แจงของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเลขาธิการวุฒิสภา ในสำนวนคำร้องที่ ๔/๒๕๖๖ เข้ามาเป็นเอกสารในสำนวนคำร้องนี้เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาของศาล

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ ฯลฯ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ฯลฯ ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

มาตรา ๙๘ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือรายงานและเอกสารหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นเพื่อพิจารณาทางวินัยในสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณา

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหานั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหานั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการส่งสำนวนการไต่สวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการ อาจมอบหมายให้เลขาธิการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

มาตรา ๑๐๑ ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

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

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย เป็นปัญหาสำคัญของประเทศมาโดยตลอด เนื่องจากการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบปกติมีปัญหาและข้อบกพร่อง จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีเหตุผลในการตราว่า “เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการจึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น ...” โดยมีมาตรา ๑๙ บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ดำเนินการสอบสวน หากพบว่ามีความผิดวินัยก็ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัย ซึ่งบทบัญญัติในส่วนการชี้แจงมูลความผิดวินัยโดยส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับ โดยมีการเพิ่มเติมรายละเอียดบ้าง เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มมาตรา ๑๙ ทวิ ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้ว ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และให้นำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย บทบัญญัติในส่วนนี้ได้ใช้บังคับเรื่อยมา ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แทนคณะกรรมการ ป.ป.ป. และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ให้มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๑๙ (๓) ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) โดยในการชี้มูลความผิดทางวินัย มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง คงหลักการในการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการใหม่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑ (๓) ใช้ถ้อยคำว่า “ไต่สวนและวินิจฉัย” ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรมีอำนาจวินิจฉัยการกระทำทางวินัยของข้าราชการได้ตามรัฐธรรมนูญ และสำนวนในการสอบสวนความผิดนั้นควรมีสำนวนเดียว มิฉะนั้นหากต้นสังกัดทำสำนวนซ้อนขึ้นมากับสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นสำนวนที่มีการสรุปสำนวนที่แตกต่างกันจะเกิดปัญหาความบิดเบือนของพยานหลักฐานเป็นปัญหายุ่งยากที่จะตามมา นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักว่าหากดูแลควบคุมกันเองโดยระเบียบของตนไม่ได้แล้วก็ต้องปล่อยให้เป็นเรื่องหน่วยงานภายนอกเข้ามาตรวจสอบ

ต่อมา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง และเพิ่มเติมความที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งด้วย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สมควรพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการอันสำคัญในคดีอาญา คือ “หลักสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของจำเลยในคดีอาญา” หลักการเช่นนี้อาจมีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในลักษณะอื่นนอกเหนือจากคดีอาญาก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐” และมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง... (๗) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๖๐ (๗) ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กำหนดในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๖๐ (๗) จึงมิได้ขัดกับ “หลักสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของจำเลยในคดีอาญา” ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่อย่างใด

แต่ในประเด็นปัญหาที่ว่า เพียงลำพังการชี้มูลความผิดอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีผลผูกพันเด็ดขาดในความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงด้วยนั้น จะเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร มีข้อพิจารณา ดังนี้

กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ซึ่งเป็นเพียงการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นบทบัญญัติในส่วนที่เป็นคดีอาญา กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอีก ๒ ชั้น คือ ชั้นการพิจารณาของอัยการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบว่าสมควรจะส่งฟ้องต่อศาลหรือไม่ และการพิจารณาในชั้นที่สอง คือ การพิจารณาของศาลอาญาว่าจำเลยกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ทั้งสองกระบวนการดังกล่าวถือเป็นกระบวนการในการกลั่นกรองและตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีที่จะมีการลงโทษทางอาญา แต่ในกรณีของการชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ในทางวินัยซึ่งเป็นโทษทางปกครองนั้น กฎหมายกลับบัญญัติให้ผลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันเด็ดขาดเป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรง และผูกพันผู้บังคับบัญชาให้ต้องลงโทษได้เพียง ๒ สถาน คือ ให้ปลดออกหรือให้ไล่ออกจากราชการเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า กระบวนการในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับผลที่ผูกพันให้ผู้บังคับชาต้องลงโทษผู้ถูกกล่าวหาโดยให้ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น เห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรมในทางกฎหมาย เพราะโดยเหตุผลของเรื่องแล้วชอบที่จะต้องให้ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมีคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาเสียก่อนจึงจะมีผลนำไปสู่การลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี โดยเทียบเคียงได้กับกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐมนตรีที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๗๐ (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๖๐ (๗) ดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้น โดยลำพังของผลแห่งการชี้มูลในความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังไม่ควรจะมีผลผูกพันเด็ดขาดให้ต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกทันที แต่ควรถือตามแนวทางที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๖๐ (๗) ซึ่งกำหนดให้การมีผลผูกพันเด็ดขาดในกรณีเช่นนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล มิใช่ให้มีผลผูกพันเด็ดขาดด้วยการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

ส่วนประเด็นมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย

ตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี นั้น เห็นว่า บทบัญญัติในลักษณะนี้ย่อมขัดต่อ “หลักการฟังความสองฝ่าย” ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาพิจารณาในกรณีนี้ได้ หลักการฟังความสองฝ่ายซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปนั้นได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับการยืนยันในกฎหมายวิธีพิจารณาของกฎหมายไทยหลายฉบับโดยเฉพาะในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้ใช้เป็นหลักในการพิจารณาทางปกครองมาโดยตลอด เมื่อพิเคราะห์ตามหลักการฟังความสองฝ่ายแล้วจึงไม่อาจถือได้ว่ากระบวนการที่ให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาในชั้นไต่สวนก่อนการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามหลักการฟังความสองฝ่ายโดยชอบ เพราะการไต่สวนชี้มูลความผิดในทางอาญาย่อมมีวัตถุประสงค์ในทางอาญา แต่ “หลักการฟังความสองฝ่าย” ที่เป็นกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญที่แตกต่างกันกับการไต่สวนในคดีอาญา กล่าวคือ หลักการฟังความสองฝ่ายในกระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครองนั้น คู่กรณีจะต้องมีสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อการใช้สิทธิในการชี้แจงแสดงเหตุผล ในขณะที่กระบวนการชี้มูลความผิดทางอาญาเป็นแต่เพียงกระบวนการชี้มูลเบื้องต้นเพื่อจะนำไปสู่การตรวจสอบกลั่นกรองอีก ๒ ชั้น คือ ชั้นอัยการและชั้นศาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้ หลักการฟังความสองฝ่ายมีข้อเรียกร้องว่าต้องเป็นการรับฟังจากบุคคลที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงไม่อาจนำเอาผลการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดในทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาบังคับใช้โดยให้ถือว่าเป็นการพิจารณาโดยชอบแล้วตามกระบวนการฟังความสองฝ่ายระหว่างผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาตามผลการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองได้ เพราะการฟังความสองฝ่ายก่อนการลงโทษทางวินัยโดยชอบจะต้องกระทำโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยตามกระบวนพิจารณาลงโทษทางวินัยตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น แม้ผู้บังคับบัญชาจะถูกผูกพันตามบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้มูลความผิดและมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจลบล้างหลักการฟังความสองฝ่ายซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักพื้นฐานอันสำคัญในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองได้

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

เมื่อพิเคราะห์ตามหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ เห็นว่า มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้ แต่เมื่อพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว เห็นว่า เมื่อมาตรการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้ได้รับการรับรองคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญและตามหลักกฎหมายทั่วไป กรณีจึงสมควรต้องใช้มาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้แต่กระทบต่อสิทธิของบุคคลน้อยกว่า โดยสมควรกำหนดให้ผู้ที่จะถูกลงโทษทางวินัยตามผลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีโอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงแสดงเหตุผลต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยตามหลักการฟังความสองฝ่ายก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย แม้ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาจะยังคงให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้นก็ตาม หากผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่าข้อโต้แย้งของผู้ถูกกล่าวหามีเหตุผลที่รับฟังได้ก็ให้ส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติเดิมได้ เพื่อคงไว้ซึ่งหลักการฟังความสองฝ่ายก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัย ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายต้นแบบที่ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักการฟังความสองฝ่ายดังกล่าวมาแล้ว แต่ในกรณีนี้ต้องถูกบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากผู้ถูกกล่าวหาจะถูกตัดสิทธิที่มีอยู่เดิมตามหลักการฟังความสองฝ่ายแล้วยังถูกตัดสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไปอีกหลายประการ เช่น สิทธิในการโต้แย้งแสดงเหตุผลโดยครบถ้วนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สิทธิในการอุทธรณ์ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและการใช้ดุลยพินิจ สิทธิในการขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ทางปกครอง รวมทั้งสิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ เป็นต้น มาตรการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยผลของมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่สร้างความไม่เสมอภาคให้เกิดขึ้นในกระบวนการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมาก และอาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินการในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันอีกด้วย จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และมีข้อแนะนำให้องค์กรผู้รับผิดชอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยให้นำหลักการฟังความสองฝ่ายมาใช้บังคับในกระบวนการก่อนที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
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 เคยถูกร้องเรียนกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีตรวจรับการจ้างและอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๓ โครงการ ทั้งที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแปลนที่กำหนด ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อหรือทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐหรือเจ้าของทรัพย์นั้น 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 และส่งเรื่องไปยังนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก เพื่อดำเนินการทางวินัย ต่อมานายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิดและการมีมติลงโทษและคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้ดุลพินิจไม่สุจริต และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ประกอบกับกรณีเดียวกันนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลกุตาไก้เคยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงเป็นการลงโทษซ้ำในความผิดที่ได้กระทำครั้งเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอุดรธานี เพื่อขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก แจ้งคำสั่งยกเลิกคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากเป็นการลงโทษวินัยสองครั้งในความผิดครั้งเดียว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และออกคำสั่งลงโทษใหม่โดยเพิ่มโทษจากคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุตาไก้ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากกระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก และเพิกถอนหนังสือของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตากดังกล่าว

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองอุดรธานี ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดได้ และไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยในการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่นั้นต้องอาศัยข้อเท็จจริง เจตนา และพยานหลักฐานเดียวกันกับการชี้มูลความผิดทางอาญา โดยความหมายของคำว่า “โดยทุจริต” หรือ “ทุจริตต่อหน้าที่” ที่ถูกกำหนดไว้ในองค์ประกอบความผิดทางวินัยนั้นมาจากองค์ประกอบความผิดในทางอาญาทั้งสิ้น การวินิจฉัยความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่นั้น

จึงมีที่มาจากพยานหลักฐานและเจตนาในคดีอาญาเป็นหลัก ในขณะที่พยานหลักฐานที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียงข้อกล่าวหาซึ่งยังมิได้มีการพิสูจน์ตามกระบวนการยุติธรรมให้ถึงที่สุด จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด 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 ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ 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 อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า 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 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 ไต่สวนและวินิจฉัย และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวมีผลบังคับในทางกฎหมายอย่างจริงจังมากขึ้น กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย อันเป็นการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลกระทำความผิดแล้ว จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยหรือดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย โดยไม่จำต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ 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 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามิให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าเป็นผู้กระทำความผิด การพิสูจน์ความผิดของจำเลยเพื่อนำไปสู่การลงโทษจึงต้องกระทำโดยการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ และการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควร (Beyond a reasonable doubt) ในขณะที่ความผิดทางวินัยนั้นถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง **โดยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้นแยกต่างหากจากกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล และการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดทางวินัยก็ไม่จำต้องมีพยานหลักฐานระดับให้เชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นในคดีอาญา เพียงมีพยานหลักฐานให้เชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดทางวินัยตามที่กล่าวหาก็เพียงพอแล้ว การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าของรัฐที่ถูกกล่าวหาจึงไม่จำต้องรอผลของการดำเนินคดีอาญา** ส่วนเมื่อศาลคดีอาญามีคำพิพากษาในข้อกล่าวหาเรื่องเดียวกันเป็นอย่างไรก็เป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไปเท่านั้น ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยไว้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา โดยการดำเนินคดีอาญา

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

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วยนั้น บทบัญญัติดังกล่าวแม้มีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปในการดำเนินการทางวินัยซึ่งโดยปกติเป็นบทบาทของผู้บังคับบัญชา แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการชี้มูลความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามกระบวนการของกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัยโดยขั้นตอนการสอบสวนวินัยในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา อีกทั้งการดำเนินการทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาผูกพันให้ต้องมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม ผู้ซึ่งถูกลงโทษยังคงมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาด้วยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ยกขึ้นพิจารณากับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอันเป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว

เห็นว่าหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติเช่นนี้สอดรับกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคห้า ซึ่งบัญญัติให้รัฐอาจตรากฎหมายเฉพาะเพื่อวางหลักเกณฑ์จำกัดสิทธิและเสรีภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไปได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาหรือปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอาญาก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดตามที่กล่าวหา

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

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ศาลอุทธรณ์ภาค ๖** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายกิตติชัย หรืออ้น พัชนี) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๒๓/๒๕๖๖ คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๖๕๒/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนครสวรรค์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายกิตติชัย หรืออ้น พัชนี เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครสวรรค์ ในความผิดฐานพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเสียจากบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล เพื่อการอนาจาร โดยผู้เยาว์นั้นเต็มใจไปด้วย จำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้องและยื่นคำแถลงประกอบคำรับสารภาพขอให้ศาลรอการลงโทษ ศาลจังหวัดนครสวรรค์พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง จำคุก ๒ ปี จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี แต่จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดกำแพงเพชร คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ย ๓๐๗/๒๕๖๓ ในความผิดฐานเสพเมทแอมเฟตามีนโดยไม่ได้รับอนุญาต และฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย จำคุก ๓ ปี ๓ เดือน และปรับ ๒๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ไม่อาจรอการลงโทษจำคุกให้จำเลยได้ จำเลยอุทธรณ์ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ รอการลงโทษ

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ศาลพิจารณาก่อนใช้มาตรการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษในคดีไว้ โดยต้องปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งหากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ศาลต้องพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยสถานเดียว ไม่สามารถรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้ เป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาล ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำแนกประเภทความผิด การกระทำความผิดและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด และมิได้กำหนดระยะเวลาของการต้องโทษจำคุกไว้ ส่งผลให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแม้กระทำความผิดด้วยเหตุจำเป็นหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองหรือผู้อื่นก็ไม่อาจได้รับโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี อีกทั้งการใช้มาตรการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยศาลควรคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี ซึ่งเป็นเหตุปัจจุบันที่ควรนำมาประกอบการบังคับใช้กฎหมาย มิใช่นำความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ จำเลยขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ เห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๖ จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล

ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

ประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ในการควบคุมพฤติกรรมบุคคลในสังคม คุ้มครองความปลอดภัย รักษาความสงบสุขของสมาชิกในสังคม รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงของสังคม โดยกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญา เพื่อให้รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปกป้องคุ้มครองสังคมและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษเพื่อบังคับให้ผู้กระทำความผิดรับผลจากการกระทำความผิด โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติในภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ ๑ บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป หมวด ๓ โทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย ส่วนที่ ๓ วิธีเพิ่มโทษ ลดโทษ และการรอการลงโทษ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้น ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปีแล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้”

โทษจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญามีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล แต่ศาลมีดุลพินิจใช้มาตรการเลี่ยงการจำคุกซึ่งเป็นมาตรการทางเลือกอื่นในการปฏิบัติต่อตัวผู้กระทำความผิดแทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำหรือทัณฑสถานดังเช่นบทบัญญัติมาตรา ๕๖ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นพลเมืองดี ไม่กระทำความผิดซ้ำ และกลับเข้าสู่สังคม

ใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้อย่างปกติสุข โดยการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้เพื่อไม่ให้ต้องตราบาปติดตัวว่าเคยถูกจำคุก อย่างไรก็ดี กฎหมายกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของศาลด้วยตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) และวรรคสอง เพื่อความแน่นอนของสภาพบังคับและการใช้มาตรการทางอาญา

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษให้แก่จำเลยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับกรณีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แก่ผู้กระทำความผิดโดยจำแนกประเภทความผิด และความหนักเบาตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดไว้ ซึ่งการรอการกำหนดโทษ คือ การที่ศาลพิจารณาพิพากษาว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แต่ศาลยังไม่กำหนดโทษที่จะลงแก่จำเลยและห้ามมิให้จำเลยกระทำความผิดภายในระยะเวลาที่กำหนด หากจำเลยได้กระทำความผิดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ศาลที่พิพากษาคดีหลังกำหนดโทษที่รอการกำหนดโทษไว้ในคดีก่อนบวกเข้ากับโทษในคดีหลัง ส่วนการกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้เป็นกรณีที่ศาลกำหนดโทษที่จะลงแก่จำเลยแล้วแต่ให้รอการลงโทษนั้นไว้เสียก่อนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากจำเลยได้กระทำความผิดซ้ำอีกภายในกำหนดเวลาที่ศาลรอการลงโทษไว้ ศาลอาจบวกโทษที่รอการลงโทษไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลังได้ หรือถ้าจำเลยมิได้กระทำความผิดในระหว่างที่มีการรอการลงโทษ โทษที่รอไว้จะสิ้นผลไป โดยคดีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือเป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษปรับสถานเดียว และผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้นั้น จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) คือ ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือผู้ที่เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่โทษจำคุกที่ได้รับนั้นต้องเป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือหากเคยรับโทษจำคุกมาก่อนไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดฐานใดก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดพ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำ

โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เนื่องจากความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษมิใช่อาชญากรรมที่เป็นความผิดร้ายแรง ไม่ถือว่าผู้กระทำความผิดมีจิตใจที่ชั่วร้ายและมิใช่ผู้กระทำผิดติดนิสัย การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้นำความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจของศาลเพื่อพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้นั้น สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการตรากฎหมายอาญาที่ต้องมีความแน่นอนชัดเจน เพื่อกำหนดว่าบุคคลใดสมควรได้รับการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษตามมาตรการดังกล่าว เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการป้องกันมิให้ผู้นั้นกลับไปกระทำความผิดซ้ำ โดยนำพฤติกรรมและประวัติภูมิหลังของผู้กระทำความผิดมาประกอบการพิจารณานอกเหนือจากการพิจารณาตามความร้ายแรงของพฤติกรรมผู้กระทำความผิดด้วย เพื่อทำให้ทราบว่าผู้นั้นกระทำความผิดครั้งแรกหรือกระทำความผิดซ้ำ และทราบถึงสาเหตุการกระทำความผิด รวมทั้งพฤติกรรมและสิ่งแวดล้อมของผู้กระทำความผิด อันจะทำให้การกำหนดโทษมีความเหมาะสมกับความผิดและตัวผู้กระทำความผิด และเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ให้เป็นมาตรฐาน เพื่อป้องกันมิให้ศาลใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจอันอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายซึ่งได้รับผลร้ายจากการกระทำความผิด นอกจากนี้ การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง กำหนดข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เคยถูกจำคุกมาก่อน เพราะหากผู้กระทำความผิดนั้นเคยต้องตราบาปมาแล้วว่าเคยถูกจำคุกในเรือนจำหรือทัณฑสถาน โดยมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือเคยรับโทษจำคุกเกินกว่าหกเดือน การให้โอกาสผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้รับการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมโดยรอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้และใช้มาตรการคุมความประพฤติแทนย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใดที่จะเลี่ยงการต้องตราบาปนั้นอีก ศาลจึงต้องให้น้ำหนักแก่การคุ้มครองบุคคลอื่นในสังคมที่มีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยความสงบเป็นสำคัญ อีกทั้งการใช้ดุลพินิจของศาลในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง โดยพิจารณาตามความเหมาะสมแก่สภาพความผิด พฤติการณ์แห่งคดี ประกอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด ได้แก่ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี ซึ่งศาลอาจกำหนดเงื่อนไข

เพื่อคุมความประพฤติให้ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติโดยคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นรายกรณี อันเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างสิทธิของผู้กระทำความผิด สิทธิของผู้เสียหาย และการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับถ้าปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีก

โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้” ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว มีเจตนารมณ์ในการให้โอกาสแก่ผู้ที่เคยกระทำความผิดให้กลับตนเป็นคนดี เพื่อหลีกเลี่ยงผลร้ายของการลงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งไม่อาจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้ และอาจมีผลเสียมากกว่าผลดีทำให้ผู้กระทำความผิดได้เรียนรู้พฤติกรรมที่เลวร้ายจากผู้ต้องขังอื่นในเรือนจำ เสื่อมเสียประวัติและชื่อเสียงหน้าที่การงาน ทั้งที่ความผิดที่บุคคลดังกล่าวกระทำอาจไม่ใช่เรื่องร้ายแรง ผู้กระทำความผิดอาจไม่ใช่คนร้ายโดยสันดาน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดครั้งแรกซึ่งมิใช่ผู้กระทำความผิดติดนิสัยหรือผู้กระทำความผิดอันเกิดจากความพลั้งพลาดสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีต่อไปได้ จึงมีการนำวิธีการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษมาใช้กับผู้ที่ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนหรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปีแล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ โดยศาลสามารถใช้ดุลพินิจรอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษได้โดยคำนึงถึงโทษ พฤติการณ์การกระทำความผิด ความประพฤติตลอดจนสภาพแวดล้อมตามความเหมาะสมแต่ละกรณี ๆ ไป

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณารอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษให้แก่จำเลย ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำแนกประเภทความผิด การกระทำความผิดและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด และมิได้กำหนดระยะเวลาของการต้องโทษจำคุกไว้ ส่งผลให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแม้กระทำความผิดด้วยเหตุจำเป็นหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองหรือผู้อื่นก็ไม่อาจได้รับโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ และเป็นการนำความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจเพื่อรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษจำเลย บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับกรณีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยจำแนกประเภทความผิด และความหนักเบาตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดไว้ กล่าวคือ คดีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่เป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือเป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษปรับสถานเดียว และผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือผู้ที่เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่โทษจำคุกที่ได้รับนั้นต้องเป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือหากเคยรับโทษจำคุกมาก่อนไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดฐานใดก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดพ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปีแล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ทั้งนี้ แม้บทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จะมิได้กำหนดระยะเวลาในการพ้นโทษและฐานความผิดในคดีหลังไว้ ศาลก็สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยการเลี่ยงการลงโทษจำคุกมาใช้บทลงโทษที่เหมาะสมโดยรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ให้สอดคล้องกับความจำเป็น ความเหมาะสมแก่สภาพความผิด หรือพฤติการณ์แห่งคดี โดยพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด ได้แก่ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี เป็นต้น

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลให้ต้องพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยแต่เพียงสถานเดียว ในทางตรงข้ามกลับเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมหลังจากที่ได้รับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว หรือพิจารณาถึงพฤติกรรมการกระทำความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจ โดยพิจารณาว่าควรจะรอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษให้กับผู้กระทำความผิดหรือไม่ ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจของศาลได้จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง โดยไม่ได้เป็นการเปิดกว้างและทั่วไปที่จะทำให้ศาลสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ อันจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมให้กับผู้เสียหายซึ่งได้รับผลร้ายจากการกระทำความผิด หากแต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของศาลจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดกรอบไว้ จึงเป็นการสร้างดุลยภาพ

ระหว่างผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย การคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยของประชาชนให้เหมาะสม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๓ โทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย ส่วนที่ ๓ วิธีเพิ่มโทษ ลดโทษ และการรอการลงโทษ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี

แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการรอการกำหนดโทษและการกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ โดยการรอการกำหนดโทษ คือ การที่ศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แต่ศาลจะยังไม่มีการกำหนดโทษที่จะลงไว้แก่จำเลย และห้ามมิให้จำเลยกระทำความผิดภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งหากจำเลยได้กระทำความผิดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้วนั้น ศาลจะนำโทษในคดีก่อนมาบวกกับโทษในคดีใหม่ได้ ส่วนการกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้จะเป็นกรณีที่ศาลได้กำหนดโทษที่จะลงแก่จำเลยแล้ว แต่ให้รอการลงโทษนั้นไว้เสียก่อนภายในระยะเวลาที่ศาลเป็นผู้กำหนดและหากภายในกำหนดเวลาที่ศาลรอการลงโทษไว้ จำเลยได้กระทำความผิดซ้ำอีกศาลอาจจะนำโทษที่รอไว้ไปบวกกับโทษในคดีใหม่ได้เช่นกัน หรือถ้าจำเลยมิได้กระทำความผิดในระหว่างที่มีการรอการลงโทษ โทษที่รอไว้ก็จะสิ้นผลไป ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับอัตราโทษและหลักเกณฑ์ที่ศาลต้องพิจารณาเพื่อรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ รวมทั้งกำหนดเหตุที่ศาลจะนำมาใช้ประกอบดุลพินิจพิจารณา เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่ควรถูกส่งเข้าสู่ระบบเรือนจำและยังไม่มีการนำมาใช้กับผู้ที่จะถูกลงโทษปรับ รวมทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกแม้เพียงเล็กน้อย หรือไม่ใช่ผู้กระทำความผิดติดนิสัยได้รับโอกาสในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ ซึ่งทำให้ผู้ต้องถูกลงโทษจำคุกระยะสั้นอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมาก

ข้อโต้แย้งประการแรกที่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในกรณีที่หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ใน (๑) ถึง (๓) แล้ว ศาลต้องพิพากษาลงโทษจำคุกสถานเดียว แม้ว่าจำเลยจะมีโอกาสได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติดังกล่าว แต่ศาลก็ไม่อาจรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษจำเลยได้นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้นำการกระทำความผิดในอดีตที่ไม่อาจแก้ไขได้มาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจพิจารณาเพื่อรอการกำหนดโทษหรือ

รอการลงโทษไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการที่ศาลจะพิจารณาว่าสมควรที่จะรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ก่อนแก่จำเลยในคดีอาญานั้นหรือไม่ กล่าวคือ หากผู้กระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษนั้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้ศาลต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดมาเป็นหลักในการพิจารณาด้วย โดยให้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี การรอการกำหนดโทษหรือการกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้นั้นถือเป็นมาตรการที่รัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเลี่ยงโทษจำคุกกับผู้กระทำความผิดอาญาในคดีที่มีโทษจำคุกระยะสั้น เนื่องจากในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดนั้นไม่สามารถกระทำได้ในระยะเวลาอันสั้น เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับเข้าสู่สังคมอันจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาที่สำคัญประการหนึ่ง ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ กล่าวคือ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจของตนภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยให้เป็นมาตรฐานและป้องกันมิให้ศาลใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจอันอาจทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดนั้นได้ โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดครั้งแรก หรือผู้กระทำความผิดที่มีโทษจำคุกระยะสั้น หรือกระทำความผิดที่มิใช่โดยจงใจนั้นมีโอกาสได้รับการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษที่จะไม่ต้องถูกส่งตัวเข้าเรือนจำ การเปิดโอกาสให้ศาลพิจารณาตามความเหมาะสมกับสภาพความผิดและตัวผู้กระทำความผิดเฉพาะรายกรณีไป บทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จึงถือเป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลบรรลุเป้าประสงค์ของการลงโทษทางอาญา ทั้งยังมีผลในการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ กรณีจึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง มิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลให้ต้องพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยแต่เพียงสถานเดียว ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือ

เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง มิได้กำหนดระยะเวลาของการต้องโทษจำคุกไว้ มีผลให้บุคคลที่เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแม้ได้กระทำความผิดด้วยความจำเป็นหรือกระทำความผิดเพื่อป้องกันสิทธิแล้วมากระทำความผิดอีกก็ไม่อาจได้รับโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีในคดีหลังได้ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่จำแนกประเภทความผิด การกระทำความผิดและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับศาลที่จะพิจารณาเพื่อรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แก่ผู้กระทำความผิดหรือจำเลยในคดีอาญาที่ศาลได้พิจารณาและพิพากษาแล้วว่า ผู้นั้นได้กระทำความผิดแต่มีพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงบางประการทำให้ศาลเห็นสมควรที่จะรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษผู้นั้นไว้ก่อน โดยนำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด การได้รับโทษในคดีเดิมและคดีใหม่มาใช้ประกอบเป็นหลักในการพิจารณา กล่าวคือ กรณีที่เป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือเป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษปรับสถานเดียวและผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อน ศาลก็สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ในคดีหลังได้ หากโทษจำคุกที่เคยได้รับนั้นเป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือได้พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปีแล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้นำประเภทของความผิดรวมถึงความหนักเบาของโทษมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แล้ว ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มิได้จำกัดเฉพาะสภาพของความผิดหรือโทษในคดีก่อนเท่านั้น หากแต่ยังกำหนดให้ศาลคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดีรวมถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด เช่น อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี และแม้บทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จะมิได้กำหนดระยะเวลาในการพ้นโทษและฐานความผิดในคดีหลังไว้นั้น ศาลก็ยังคงใช้

ดุลพินิจในการกำหนดมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยการเลี่ยงการลงโทษจำคุกมาใช้ได้อย่างเหมาะสมภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ได้ด้วยเช่นเดียวกัน การนี้จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง มิใช่บทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เจตนารมณ์การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แก้ไขโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ ว่า “...บทบัญญัติว่าด้วยการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่ควรถูกส่งเข้าสู่ระบบเรือนจำ ยังไม่มีการนำมาใช้กับผู้ที่จะถูกลงโทษปรับ รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกแม้เพียงเล็กน้อยหรือมิใช่ผู้กระทำผิดติดนิสัยได้รับโอกาสในการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษ ทำให้มีผู้ต้องถูกจำคุกระยะสั้นอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมาก สมควรแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น...”

“รอการกำหนดโทษ” หมายความว่า วิธีการที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด แต่ยังไม่ได้กำหนดโทษที่จะลงแก่จำเลย ส่วน “รอการลงโทษ” หมายความว่า วิธีการที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด และได้กำหนดโทษที่จะลงแก่จำเลยแล้ว แต่ยังให้รอการลงโทษไว้ก่อน

การรอการกำหนดโทษและรอการลงโทษเป็นวิธีการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทางเลือก (alternative criminal justice) ที่นำมาใช้เพื่อเบี่ยงเบน หรือหันเห (diversion) คดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก (conventional criminal justice) วิธีการนี้มีแนวความคิด

เน้นหนักไปที่การแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) ผู้กระทำความผิดที่ไม่สมควรถูกส่งตัวเข้าสู่ระบบเรือนจำ ให้ได้มีโอกาสกลับตัวกลับใจเป็นคนดีภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด

สำหรับประโยชน์การรอการกำหนดโทษและรอการลงโทษนั้นมีอยู่หลายประการ เช่น

(๑) ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสกลับตัวกลับใจเป็นคนดีแทนการที่ต้องถูกลงโทษจำคุก

(๒) ป้องกันไม่ให้พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดที่เริ่มเบี่ยงเบนขั้นต้น กลายเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปอย่างถาวรหากต้องถูกลงโทษจำคุก

(๓) ป้องกันปัญหาความแออัดของจำนวนนักโทษในเรือนจำ

(๔) ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ถูกตีตรา (labeled) จากสังคมว่าเป็นผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน

(๕) หลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกซึ่งไม่เหมาะกับผู้กระทำความผิดบางประเภท

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายอาญาแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๕๖ ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น

(๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ

(๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ

(๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติเกี่ยวกับการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษโดยเป็นวิธีการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทางเลือกเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่ไม่สมควรถูกส่งตัวเข้าสู่ระบบเรือนจำ ให้มีโอกาสกลับตัวกลับใจเป็นคนดีภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าว พบว่าเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใหม่ที่แตกต่างจากเดิม คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) แก้ไขโทษเดิมเฉพาะโทษจำคุกเท่านั้น เป็นนอกจากโทษจำคุกแล้ว โทษปรับก็สามารถรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้

(๒) แก้ไขคดีที่ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี เป็นคดีที่ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี

(๓) แก้ไขข้อยกเว้น คือ แม้ผู้กระทำความผิดเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน ถ้าเป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ แล้วมากระทำความผิดอีก เพิ่มเติมเป็นหากเป็นโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน แล้วมากระทำความผิดอีก ศาลในคดีหลังสามารถรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมกรณีผู้เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่า ๕ ปี แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ศาลในคดีหลังสามารถรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมกรณีศาลใช้ดุลพินิจและอ้างเพื่อการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษจาก ๑๑ เหตุ ได้แก่ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อมของผู้นั้น และสภาพความผิด เป็นเพิ่มเติมอีก ๒ เหตุ ได้แก่ การรู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการขยายหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผู้กระทำความผิดให้ได้รับการพิจารณารอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้มากยิ่งขึ้น และส่งผลให้การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่ควรถูกส่งเข้าระบบเรือนจำมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลให้ต้องพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยแต่เพียงสถานเดียว และเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์

สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีพนักงานอัยการจังหวัดนครสวรรค์เป็นโจทก์ฟ้องนายกิตติชัยหรืออ้น พัชนี เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครสวรรค์ คดีหมายเลขดำที่ อ ๒๑๐/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๕๐๔/๒๕๖๕ ในความผิดฐานพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเสียจากผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ปกครองผู้ดูแล ไปกระทำชำเรา อันเป็นการพรากไปเพื่อการอนาจาร โดยผู้เยาว์นั้นเต็มใจไปด้วย จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลจังหวัดนครสวรรค์พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง จำคุก ๒ ปี ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี แต่จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนในความผิดฐานเสพเมทแอมเฟตามีนโดยไม่ได้รับอนุญาตและฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ให้จำคุก ๓ ปี ๓ เดือน และปรับ ๒๕๐,๐๐๐ บาท ตามคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ย ๓๐๗/๒๕๖๓ ของศาลจังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน จึงไม่อาจรอการลงโทษจำคุกให้จำเลยได้ จำเลยอุทธรณ์ขอให้รอการลงโทษ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ร้อง จำเลยยื่นคำร้องต่อผู้ร้อง ขอให้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖

วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์ที่คำนึงถึงการลงโทษจำคุกในครั้งก่อนเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดที่เคยได้รับโทษจำคุกมาแล้วเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดอีก อันเป็นการป้องปรามผู้กระทำความผิดไม่ให้หวนกลับมากระทำความผิดในครั้งต่อ ๆ ไป แต่เนื้อหาในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง มีเนื้อหาเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลหรือผู้พิพากษา เป็นการบังคับให้ศาลหรือผู้พิพากษาตีความเป็นอื่นไม่ได้นอกจากต้องพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยแต่เพียงสถานเดียว แม้ว่าจำเลยจะมีโอกาสได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติดังกล่าวเพียงใดก็ตาม ศาลหรือผู้พิพากษาก็ไม่รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษของจำเลยได้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการขัดกับเหตุผลและเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ โดยรวมที่มุ่งหมายจะใช้สำหรับป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดในครั้งต่อ ๆ ไป จำเลยเห็นว่าการใช้มาตรการรอการลงโทษต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ศาลควรคำนึงถึงอายุ ประวัติความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี อันเป็นเหตุปัจจุบันที่ควรนำมาประกอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นลำดับแรก มิใช่นำความผิดในอดีตซึ่งไม่อาจแก้ไขได้มาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจเพื่อรอการลงโทษจำเลย ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาของการต้องโทษจำคุกไว้ มีผลให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแม้กระทำความผิดด้วยความจำเป็นหรือกระทำความผิดเพื่อป้องกันสิทธิก็ไม่อาจได้รับโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีในคดีหลังได้ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่จำแนกประเภทความผิด การกระทำความผิดและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เพราะเป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และ

เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้” เป็นบทบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกเพียงเล็กน้อยหรือมิใช่ผู้กระทำผิดติดนิสัยได้รับโอกาสในการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษเพื่อให้ผู้นั้นสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดี ไม่ควรถูกส่งเข้ารับโทษจำคุกได้ โดยการใช้ดุลพินิจของศาลดังกล่าว เป็นการกำหนดไว้ให้เป็นมาตรฐานเพื่อป้องกันมิให้ศาลใช้ดุลพินิจไปในทางที่อาจทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิด หาใช่เป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาล หรือเป็นการบังคับให้ศาลหรือผู้พิพากษาต้องพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยแต่เพียงสถานเดียวแต่ประการใด ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลให้ต้องพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยแต่เพียงสถานเดียว ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

จึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยในส่วนที่โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยในส่วนที่มีคำสั่งรับพิจารณาวินิจฉัยและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติ

เงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ ๑ บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป หมวด ๓ โทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย ส่วนที่ ๓ วิธีเพิ่มโทษ ลดโทษ และการรอการลงโทษ โดยบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับและในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับถ้าปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้”

เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่ควรรับโทษจำคุกในเรือนจำหรือทัณฑสถาน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน อันเป็นโทษเล็กน้อย ได้รับโอกาสในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ โดยศาลอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติโดยคำนึงถึงตัวบุคคลผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลหรือจำแนกตามลักษณะและสภาพแวดล้อม เพื่อหาทางแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแทนการลงโทษให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นพลเมืองดี มิให้กระทำความผิดซ้ำ และกลับเข้าสู่สังคมโดยใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้อย่างปกติสุข โดยมาตรการเลี่ยงโทษจำคุกมักใช้กับผู้กระทำความผิดครั้งแรกซึ่งมิใช่ผู้กระทำผิด

ติดนิสัย หรือผู้กระทำความผิดอันเกิดจากความพลั้งพลาด หรืออาจเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดแม้กระทำด้วยความจงใจหากแต่เป็นการกำหนดโทษจำคุกระยะสั้นซึ่งไม่อาจปรับปรุงแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวได้โดยสมบูรณ์ในระหว่างที่อยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานนั้น

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณารอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษให้แก่จำเลย ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำแนกประเภทความผิด การกระทำความผิดและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด และมิได้กำหนดระยะเวลาของการต้องโทษจำคุกไว้ ส่งผลให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแม้กระทำความผิดด้วยเหตุจำเป็นหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองหรือผู้อื่นก็ไม่อาจได้รับโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ และเป็นการนำความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจเพื่อรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษจำเลย บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับกรณีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ให้แก่ผู้กระทำความผิดโดยจำแนกประเภทความผิด และความหนักเบาตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดไว้กล่าวคือ คดีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่เป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือเป็นการกระทำความผิดซึ่งศาลจะลงโทษปรับสถานเดียว และผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือผู้ที่เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่โทษจำคุกที่ได้รับนั้นต้องเป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือหากเคยรับโทษจำคุกมาก่อนไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดฐานใดก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดพ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปีแล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ทั้งนี้ แม้บทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จะมิได้กำหนดระยะเวลาในการพ้นโทษและฐานความผิดในคดีหลังไว้ ศาลก็สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยการเลี่ยงการลงโทษจำคุกมาใช้บทลงโทษที่เหมาะสมโดยรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ให้สอดคล้องกับความจำเป็น ความเหมาะสมแก่สภาพความผิด หรือพฤติการณ์แห่งคดี

โดยพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด ได้แก่ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี เป็นต้น ซึ่งศาลอาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติให้ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติโดยคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป เพื่อเป็นการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดออกจากเรือนจำหรือทัณฑสถาน นอกจากนี้ การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นการนำความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจของศาลเพื่อพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ตามข้อกล่าวอ้างของจำเลยก็เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายป้องปรามผู้กระทำความผิดมิให้กระทำความผิดซ้ำ และเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณารอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ให้เป็นมาตรฐานเพื่อป้องกันมิให้ศาลใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ อันอาจทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิด ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลให้ต้องพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยแต่เพียงสถานเดียว และเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๖๕๒/๒๕๖๖ ของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พนักงานอัยการยื่นฟ้องจำเลยในความผิดฐานพรากผู้เยาว์ จำเลยให้การรับสารภาพ ขอให้ศาลรอการลงโทษ ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง จำคุก ๒ ปี จำเลยให้การรับสารภาพ มีเหตุบรรเทาโทษ คงจำคุก ๑ ปี แต่จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน ซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ศาลไม่อาจรอการลงโทษจำคุกได้ จำเลยอุทธรณ์ขอให้รอการลงโทษ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ จำเลยยื่นคำร้องพร้อมความเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง มีเนื้อหาจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาล เป็นการบังคับให้ศาลตีความเป็นอย่างอื่นไม่ได้นอกจากต้องพิพากษาลงโทษจำคุกแต่เพียงสถานเดียว แม้ว่าจำเลยจะมีโอกาสได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลควรคำนึงถึงเหตุปัจจุบันมาประกอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นลำดับแรก ไม่ใช่นำความผิดในอดีตซึ่งไม่อาจแก้ไขได้

มาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจเพื่อรอการลงโทษ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า การลงโทษจำคุกเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำความผิดอาญาที่มีความร้ายแรง เป็นภัยต่อความสงบสุขของสังคม การจำคุกบุคคลที่กระทำความผิดอาญาดังกล่าวเป็นการควบคุมไม่ให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกระทำความผิดต่อบุคคลอื่นในสังคมอีก เพื่อคุ้มครองบุคคลที่เป็นพลเมืองดีในสังคมให้อยู่เป็นปกติสุข แม้ในทัณฑสถานมีกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูความประพฤติของผู้กระทำความผิด แต่มีความเสี่ยงจากการที่ผู้กระทำความผิดต้องถูกควบคุมร่วมกับนักโทษอื่น ทำให้มีโอกาสเรียนรู้ที่จะดำรงชีวิตอย่างอาชญากร อีกทั้งการถูกจำคุกในทัณฑสถานทำให้ถูกตราบาปว่าเป็นอาชญากร ยากที่จะได้รับการยอมรับกลับสู่สังคมหลังจากพ้นโทษ การรอการลงโทษเป็นมาตรการให้แก่บุคคลที่กระทำความผิดและควรถูกลงโทษจำคุก ให้ยังไม่ต้องรับโทษจำคุก เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดโดยสันดานหรือไม่ได้ทำความผิดร้ายแรงให้มีโอกาสกลับตัวเป็นพลเมืองดีของสังคมต่อไป โดยมีมาตรการคุมความประพฤติซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขฟื้นฟูความประพฤติของผู้กระทำความผิด โดยไม่ต้องถูกควบคุมในทัณฑสถาน ไม่เสี่ยงต่อการอยู่ร่วมกับนักโทษอื่นและเรียนรู้ที่จะดำรงชีวิตอย่างอาชญากร ทั้งไม่มีตราบาปว่าเคยถูกจำคุก การรอการลงโทษบุคคลใดเป็นกระบวนการภายหลังจากศาลมีคำวินิจฉัยแล้วว่า บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่จำเป็นต้องระวางโทษจำคุก แต่มีเหตุผลเพียงพอที่ควรให้โอกาสกลับตัวเป็นพลเมืองดี โดยประมวลกฎหมายอาญากำหนดเหตุไว้ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น

(๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ

(๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ

(๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ...”

การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นเหตุที่เกิดขึ้นในอดีต เป็นหลักการมาตรฐานที่จะใช้พิจารณาว่า มีเหตุสมควรได้รับโอกาสหรือไม่ เนื่องจากหากผู้กระทำความผิดเคยถูกควบคุมในทัณฑสถานเคยอยู่ร่วมกับนักโทษอื่น อาจเรียนรู้การดำรงชีวิตอย่างอาชญากร และเคยต้องตราบาปว่าเคยถูกจำคุกก็ไม่มีประโยชน์อันใดที่จะให้โอกาสรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษเพื่อหลีกเลี่ยงสถานการณ์ดังกล่าวอีก

การที่จำเลยอ้างว่าจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลให้ศาลตีความเป็นอย่างอื่นไม่ได้นอกจากต้องพิพากษาลงโทษให้ถูกจำคุกแต่เพียงสถานเดียว โดยเห็นว่าควรให้ศาลคำนึงถึงเหตุปัจจุบันมาประกอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นลำดับแรก ไม่ใช่นำความผิดในอดีตซึ่งไม่อาจแก้ไขได้มาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจเพื่อรอการลงโทษ นั้น เห็นว่า เหตุปัจจุบันคือข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่า จำเลยกระทำความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุก สมควรต้องรับโทษจำคุกโดยถูกควบคุมตัวในทัณฑสถานเท่านั้น การให้โอกาสจำเลยแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมโดยการรอการลงโทษหรือการกำหนดโทษและใช้มาตรการคุมความประพฤติย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใด ศาลจึงต้องให้น้ำหนักแก่การคุ้มครองบุคคลอื่นในสังคมที่มีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยความสงบ

การบัญญัติเงื่อนไขที่จะให้รอการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้

ประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์มุ่งควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม คุ้มครองความปลอดภัย รักษาความสงบสุขให้แก่สมาชิกของสังคม รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม โดยกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ ให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ เพื่อให้รัฐได้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปกป้องคุ้มครองสังคมและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ที่ศาล

ต้องพิจารณาก่อนตามอนุมาตรา (๑) ถึง (๓) จึงจะสามารถใช้มาตรการรอการลงโทษในคดีได้ เป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลซึ่งต้องตีความโดยพิพากษาจำคุกจำเลยเท่านั้น และในส่วนที่บัญญัติว่าไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อนมีผลเท่ากับบุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแล้ว แม้จะเป็นโทษจำคุกที่เกิดจากการกระทำความผิดเพราะเหตุจำเป็น หรือเพราะเป็นการป้องกันภัยอันตรายที่ใกล้จะถึงตนเองหรือผู้อื่น ก็ไม่อาจได้รับความเมตตาให้ปรับปรุงตัวเป็นพลเมืองดีในโทษครั้งหลังได้ ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นหรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้”

เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์ในการให้โอกาสแก่ผู้ที่เคยกระทำความผิดได้กลับตนเป็นคนดี และเป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในคดีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ เพื่อให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้ การให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับตัวเป็นคนดี โดยการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษและควบคุมความประพฤติไว้ ให้พนักงานคุมประพฤติคอยสอดส่องดูแล ถือได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลย ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการแก้ไขผู้กระทำความผิด สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้เสียหาย สิทธิของ

ผู้กระทำความผิด และความปลอดภัยของสังคม รวมถึงการป้องกันอาชญากรรม ตลอดจนการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด เพื่อไม่ให้กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก สำหรับการรอการกำหนดโทษเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด แล้วให้รอกำหนดโทษไว้ จากนั้นปล่อยตัวจำเลยไป หากภายหลังจำเลยกระทำความผิดซ้ำและถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษอีก ศาลก็ต้องกำหนดโทษในคดีแรกที่ได้รอการกำหนดโทษไว้ แล้วพิพากษาลงโทษจำเลยรวมกับคดีหลังได้ ส่วนการรอการลงโทษเป็นกรณีที่ศาลกำหนดโทษที่จะลงโทษกับจำเลยไว้ แล้วปล่อยตัวจำเลยไป เพื่อให้โอกาสจำเลยได้กลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยหากภายในระยะเวลาที่รอการลงโทษนั้น จำเลยกลับกระทำความผิดซ้ำอีกและถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษ ศาลก็จะนำโทษที่ได้กำหนดไว้มารวมกับโทษที่เคยมีคำสั่งรอการลงโทษไว้ได้ อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้หรือไม่นั้น ยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) ดังกล่าวข้างต้นด้วย ดังนั้น แม้มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาล อันเป็นไปตามหลักการและเหตุผลของการตรากฎหมายที่ต้องมีความแน่นอนชัดเจน อีกทั้งเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแล้ว ก็เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายกิตติชัยหรืออ้น พัชนี) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๓/๒๕๖๖ หมายเลขแดงที่ ๖๕๒/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนครสวรรค์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายกิตติชัยหรืออ้น พัชนี เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครสวรรค์ ในความผิดฐานพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเสียจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล เพื่อการอนาจารโดยผู้เยาว์นั้นเต็มใจไปด้วย จำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้องและยื่นคำแถลงประกอบคำรับสารภาพขอให้ศาลรอการลงโทษ ศาลจังหวัดนครสวรรค์พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง จำคุก ๒ ปี จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี แต่จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดกำแพงเพชร คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ย ๓๐๗/๒๕๖๓ ในความผิดฐานเสพเมทแอมเฟตามีนโดยไม่ได้รับอนุญาตและฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย จำคุก ๓ ปี ๓ เดือน และปรับ ๒๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน จึงไม่อาจรอการลงโทษจำคุกให้จำเลยได้ จำเลยอุทธรณ์ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ รอการลงโทษ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ จำเลยยื่นคำโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ศาลพิจารณาก่อนใช้มาตรการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษในคดีไว้ โดยต้องปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับ

ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปีแล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ดังนั้น หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ศาลต้องพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยสถานเดียว ไม่สามารถรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้ อันเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาล ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำแนกประเภทความผิด การกระทำความผิดและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด และมิได้กำหนดระยะเวลาของการต้องโทษจำคุกไว้ ส่งผลให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแม้กระทำความผิดด้วยเหตุจำเป็นหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองหรือผู้อื่นก็ไม่อาจได้รับโอกาสให้กลับตนเป็นพลเมืองดีได้ อีกทั้งการใช้มาตรการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ศาลจึงควรคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี อันเป็นเหตุปัจจุบันที่ควรนำมาประกอบการบังคับใช้กฎหมาย มิใช่นำความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจ จำเลยจึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ เห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๖ จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีคำโต้แย้งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ประเด็นที่โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบทที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๕๖ ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น

(๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ

(๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ

(๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์มุ่งควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม คุ้มครองความปลอดภัย รักษาความสงบสุขให้แก่สมาชิกของสังคม รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม โดยกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ ให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ เพื่อให้รัฐได้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปกป้องคุ้มครองสังคมและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา สำหรับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติในภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ ๑ บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป หมวด ๓ โทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย ส่วนที่ ๓ วิธีเพิ่มโทษ ลดโทษ และการรอการลงโทษ ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษ ซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่ควรถูกส่งเข้าสู่ระบบเรือนจำ ยังไม่มีการนำมาใช้กับผู้ที่จะถูกลงโทษปรับ รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกแม้เพียงเล็กน้อยหรือมิใช่ผู้กระทำผิดติดนิสัยได้รับโอกาสในการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษ ทำให้มีผู้ต้องถูกจำคุกระยะสั้นอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมาก สมควรแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ประเด็นข้อโต้แย้งของจำเลยที่อ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณารอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษให้แก่จำเลย และบทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำแนกประเภทความผิด การกระทำความผิดและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์ของการกระทำผิด และมิได้กำหนดระยะเวลาของการต้องโทษจำคุกไว้ ส่งผลให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแม้กระทำความผิดด้วยเหตุจำเป็นหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนหรือผู้อื่นก็ไม่อาจได้รับโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ และเป็นการนำความผิดในอดีตมาเป็นเงื่อนไขแรกในการใช้ดุลพินิจเพื่อรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษจำเลย บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์ในการ

ให้โอกาสแก่ผู้ที่เคยกระทำความผิดได้กลับตนเป็นคนดี และเป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น เพราะการจำคุกระยะสั้นไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้ ประกอบกับปัจจุบันแนวทางในการลงโทษผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนแปลงไป จากการลงโทษที่มุ่งจะแก้แค้นผู้กระทำความผิดที่สร้างความเสียหายให้แก่สังคม เป็นการลงโทษเพื่อมุ่งแก้ไขอบรมนิสัยของผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีของสังคม ซึ่งการลงโทษจำคุกระยะสั้นไม่สามารถสนองตอบจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้ เพราะมีระยะเวลาสั้นเกินกว่าที่จะอบรมแก้ไขนิสัยของผู้กระทำผิด มีผลเสียทำให้ผู้กระทำความผิดได้เรียนรู้พฤติกรรมที่เลวร้ายจากผู้ต้องขังอื่นในเรือนจำ ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องเสื่อมเสียประวัติและชื่อเสียงหน้าที่การงาน ทั้งที่บุคคลดังกล่าวอาจไม่ใช่ผู้ร้ายโดยสันดานและความผิดที่บุคคลดังกล่าวกระทำก็อาจไม่ใช่เรื่องร้ายแรง ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงผลร้ายของการลงโทษจำคุกระยะสั้น จึงมีการนำวิธีการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษมาใช้กับผู้ที่ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน หรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปีแล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ จึงมีการบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว เพื่อเป็นบทกำหนดหลักเกณฑ์ในคดีที่ศาลจะพิจารณารอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้ โดยต้องเป็นกรณีที่ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือลงโทษปรับ เพื่อให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้ อันเป็นการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้และเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนเนื่องจากการลงโทษจำคุกมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในร่างกายของบุคคลโดยตรง ส่วนโทษปรับแม้จะเป็นการบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดโดยตรงก็ตาม แต่ถ้าบุคคลนั้นไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดก็อาจต้องถูกลงโทษกักขังแทนค่าปรับได้ ซึ่งโทษกักขังโดยสภาพของการลงโทษแล้วมีลักษณะใกล้เคียงกับการลงโทษจำคุกเพราะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในร่างกายของผู้ต้องโทษเช่นเดียวกัน เพียงแต่เป็นการถูกควบคุมตัวในสถานที่อื่นที่มิใช่เรือนจำเท่านั้น นอกจากนั้นการที่ศาลจะรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ได้หรือไม่ ยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตาม (๑) ถึง (๓) ของมาตราดังกล่าวด้วย กล่าวคือ ผู้กระทำผิดต้องไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่า

ห้าปีแล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เหตุผลในการตราบทบัญญัติดังกล่าวเนื่องจากผู้ที่กระทำความผิดภายใต้เงื่อนไขเช่นว่านั้นเป็นกรณีความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษซึ่งมิใช่อาชญากรรมที่เป็นความผิดร้ายแรง ไม่ถือว่าผู้กระทำมีจิตใจที่ชั่วร้าย และไม่ใช่ผู้ร้ายโดยสันดาน โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำความผิดครั้งแรก การให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับตัวเป็นคนดีโดยการนำวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่ควรถูกส่งเข้าสู่ระบบเรือนจำหรือกรณีที่เคยกระทำความผิดโดยประมาทหรือความผิดเล็กน้อยสมควรให้มีการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้ จึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ เพื่อหลีกเลี่ยงผลร้ายของการลงโทษจำคุกระยะสั้น และสอดคล้องกับกฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว ค.ศ. ๑๙๙๐ ที่มุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากอำนาจของรัฐ เพื่อเป็นแนวพื้นฐานในการส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการไม่ควบคุมตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการไม่ควบคุมตัวที่มีลักษณะเป็นมาตรการทางเลือกอื่นแทนการลงโทษจำคุก นอกจากนั้นแม้การกระทำความผิดจะครบองค์ประกอบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษดังกล่าวแล้ว ศาลก็ยังมีดุลพินิจที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมในแต่ละคดีได้ โดยพิจารณาข้อเท็จจริงจากอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี ซึ่งศาลอาจสั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำรายงานสืบเสาะและพินิจเพื่อประกอบการพิจารณาว่าจำเป็นหรือสมควรที่จะใช้มาตรการคุมประพฤติผู้กระทำผิดหรือไม่ก็ได้ การกำหนดให้ศาลต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นไปตามหลักการและเหตุผลของการตรากฎหมายอาญาที่ต้องมีความแน่นอนชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นได้ว่าผู้กระทำผิดคนใดสมควรจะได้รับการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษตามมาตรการดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจพิจารณาให้มีการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเหตุผลอันสมควรที่ศาลจะนำมาพิจารณาได้ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัด มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักนิติธรรม อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการลงโทษให้เหมาะสมกับบุคคล กล่าวคือเป็นการกำหนดโทษที่จะใช้กับผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมกับความผิดและตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการป้องกันมิให้ผู้นั้นกลับไปทำความผิดซ้ำอีก การพิจารณาของศาลจึงจำเป็นต้องมีการนำพฤติกรรมและประวัติภูมิหลังของผู้กระทำความผิดมาประกอบการพิจารณารอการกำหนดโทษ

หรือรอการลงโทษ นอกเหนือจากการพิจารณาตามความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดด้วย เพราะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติภูมิหลังของผู้กระทำความผิดจะทำให้ทราบว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดครั้งแรกหรือกระทำความผิดซ้ำ และยังทำให้ทราบถึงสาเหตุของการกระทำความผิด รวมทั้งพฤติกรรมและสิ่งแวดล้อมของผู้กระทำความผิด อันจะทำให้การกำหนดโทษมีความเหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งไม่ใช่ผู้ร้ายโดยสันดานสามารถกลับตัวเป็นคนดีได้ง่ายขึ้น และยังทำให้แยกแยะผู้กระทำความผิดโดยสันดานซึ่งยากต่อการแก้ไขและสมควรได้รับโทษจำคุกในระยะยาวเพื่อไม่ให้ออกมาก่อความเดือดร้อนต่อสังคมซ้ำแล้วซ้ำอีกได้ ประมวลฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๖**

วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๒๑๐/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๕๐๔/๒๕๖๕ ของศาลจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนครสวรรค์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลจังหวัดนครสวรรค์ ฐานความผิดพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปเสียจากบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล เพื่อการอนาจาร โดยผู้เยาว์นั้นเต็มใจไปด้วย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๙ จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลจังหวัดนครสวรรค์พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๙ วรรคหนึ่ง ให้ลงโทษจำคุกจำเลย ๒ ปี จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ ปี พิเคราะห์รายงานการสืบเสาะและพินิจจำเลยของพนักงานคุมประพฤติแล้ว แม้ว่าจำเลยจะบรรเทาผลร้ายแห่งการกระทำผิดโดยชำระเงินให้ผู้เสียหายจนผู้เสียหายไม่ติดใจเอาความแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนในความผิดฐานเสพเมทแอมเฟตามีน โดยไม่ได้รับอนุญาตและฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายตามคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ย ๓๐๗/๒๕๖๓ ของศาลจังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน กรณีจึงไม่อาจรอการลงโทษจำคุกให้จำเลยได้ จำเลยยื่นอุทธรณ์ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ รอการลงโทษจำคุกให้แก่จำเลย

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ จำเลยโต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ เนื่องจากประมวล

กฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ โดยกำหนดกฎเกณฑ์ที่ศาลหรือผู้พิพากษาจำต้องพิจารณาเสียก่อนถ้าปรากฏว่าผู้นั้น (๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ (๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ (๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ จึงจะสามารถใช้มาตรการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษในคดีได้ แต่ถ้าไม่ผ่านกฎเกณฑ์ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ศาลก็ไม่อาจกำหนดมาตรการได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีเนื้อหาจำกัดการใช้ดุลพินิจในการใช้และการตีความของศาลหรือผู้พิพากษา โดยห้ามตีความเป็นอื่นต้องพิพากษาจำคุกจำเลยเท่านั้น และในส่วนที่บัญญัติว่าไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อนนั้น แม้จะเป็นโทษจำคุกที่เกิดจากการกระทำความผิดเพราะเหตุจำเป็น หรือเพราะเป็นการป้องกันภัยอันตรายที่ใกล้จะถึงของตนเองหรือผู้อื่น ก็ไม่อาจได้รับความเมตตาให้ปรับปรุงตัวเป็นพลเมืองดีในโทษครั้งหลังได้ จำเลยเห็นว่าการใช้มาตรการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษควรสอดคล้องกับหลักนิติธรรมซึ่งต้องคำนึงถึงเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคสอง (ที่ถูกคือ วรรคหนึ่งตอนท้าย)[๑] กล่าวคือ ควรคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดอันเป็นเหตุปัจจุบันในการนำมาประกอบการบังคับใช้กฎหมาย หาใช่ต้องนำความผิดในอดีตที่ผ่านมาซึ่งไม่อาจแก้ไขได้มาเป็นเงื่อนไขประการแรกในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรอการลงโทษผู้กระทำความผิด บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ เห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น

---

[๑] ความเดิมในมาตรา ๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๙

เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ในการควบคุมพฤติกรรมบุคคลในสังคม รักษาความสงบสุขของสมาชิกในสังคม กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญา เพื่อให้รัฐใช้เป็นเครื่องมือป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยโทษตามประมวลกฎหมายอาญาจะมีความแตกต่างกันตามสภาพความผิดและความร้ายแรงแห่งการกระทำ การลงโทษผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงแห่งคดีมาประกอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาล ทั้งนี้ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษเพื่อบังคับให้ผู้กระทำความผิดรับผลจากการกระทำความผิด รัฐอาจใช้มาตรการอื่นในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดแทนการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยเลี่ยงการจำคุกมาใช้บทลงโทษที่เหมาะสมกับการกระทำที่หลงผิดโดยไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดติดนิสัย เช่น การรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่ควรถูกส่งเข้ารับโทษจำคุกในเรือนจำหรือทัณฑสถานโดยเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือลงโทษปรับ โดยมีการวางเงื่อนไขที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกที่ไม่ร้ายแรงหรือมิใช่ผู้กระทำผิดติดนิสัยได้รับโอกาสในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ เนื่องจากในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญามีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อแก้ไขให้ผู้นั้นสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดี ดังนั้น นอกจากกฎหมายอาญาจะได้วางบทกำหนดโทษที่ผู้กระทำความผิดควรจะได้รับที่ต้องมีความเหมาะสมกับสภาพความผิดแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจไม่พิพากษา

ลงโทษจำคุก แต่ใช้มาตรการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ หรือใช้มาตรการอื่นที่เหมาะสมเพื่อคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดได้ด้วย

ด้วยหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการเลี่ยงโทษจำคุกแก่ผู้กระทำความผิดครั้งแรก หรือผู้กระทำความผิดอันเกิดจากความพลั้งพลาดซึ่งผู้กระทำไม่สมควรได้รับการลงโทษจำคุก หรืออาจเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดแม้กระทำด้วยความจงใจหากแต่เป็นการกำหนดโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งหากปล่อยให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวต้องรับโทษอยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถาน อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลนั้นมากกว่าเพราะการลงโทษจำคุกระยะสั้นไม่อาจปรับปรุงแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวได้โดยสมบูรณ์ในระหว่างที่อยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานนั้น โดยหากศาลพิจารณาเห็นว่ากรณีเข้าเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๑) - (๓) แล้ว ศาลย่อมใช้ดุลพินิจในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดได้โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงแวดล้อมตัวผู้กระทำความผิดในตอนท้ายของมาตรา ๕๖ กล่าวคือ ควรคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษา อบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานี อันเป็นไปตามหลักการกำหนดบทลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและตัวบุคคลผู้กระทำความผิด (Individualization of punishment)

เกี่ยวกับประเด็นข้อโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากวางเงื่อนไขจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลเพื่อรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ โดยห้ามศาลใช้มาตรการอื่น แต่ต้องพิพากษาจำคุกจำเลยเท่านั้น อันทำให้บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น การพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงต้องพิจารณาว่าการบัญญัติหลักการให้ศาลใช้ดุลพินิจในการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ว่าเป็นการจำกัดโอกาสของบุคคลที่จะได้รับการยกเว้นการลงโทษจำคุกด้วยเงื่อนไขที่ปราศจากเหตุผลอันควรหรือเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ไม่ได้สัดส่วนหรือไม่

เห็นว่า การบัญญัติมาตรการเลี่ยงการพิพากษาลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ บัญญัติให้ศาลพิจารณาภายใต้กรอบเบื้องต้น คือ (๑) ศาลจะใช้ดุลพินิจในกรณีตามบทบัญญัตินี้ได้ต้องเป็นการกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับและในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือลงโทษปรับ (๒) พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดในอดีตว่าเคยกระทำความผิด หรือเคยต้องโทษจำคุกหรือไม่

หากจำเลยเคยกระทำความผิดแต่เป็นความผิดเล็กน้อย ไม่ว่าจะเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเคยรับโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีกโดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ศาลอาจพิจารณาพฤติการณ์แวดล้อมตัวจำเลยแล้วพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด แต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสจำเลยกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยอาจมีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นได้ตามความในวรรคสองหรือวรรคสามของมาตรา ๕๖ ด้วยก็ได้[๒]

เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติที่รองรับแนวความคิดและหลักการพื้นฐานในทางกฎหมายอาญาที่มุ่งการแก้ไขพฤติกรรมของบุคคลผู้กระทำความผิดมากกว่าการลงโทษหรือแก้แค้นตัวผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitative Theory) ซึ่งมีแนวคิดเป็นการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้ปรับตัวเป็นคนดี จึงมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างจากทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้น โดยหลักการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ ใช้วิธีอื่นแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้น เพราะการลงโทษจำคุกระยะสั้นไม่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยวิธีการอย่างอื่นที่สามารถนำมาใช้แทนการลงโทษจำคุกระยะสั้น เช่น รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษซึ่งตามหลักการดังกล่าวเป็นการสนับสนุนให้ศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญามีดุลพินิจในการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษจำคุกซึ่งเห็นว่ากระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง และอาจไม่ใช่ทางออกสำหรับการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวเป็นแต่เพียงการวางกรอบเพื่อให้เกิดสมดุลในการใช้มาตรการที่เหมาะสมกับการแก้ไขตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งองค์กรในกระบวนการ

---

[๒] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า "ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น

(๑) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ

(๒) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ

(๓) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้"

ยุติธรรมโดยเฉพาะศาลจะต้องใช้ดุลพินิจในการปรับใช้กฎหมายให้เหมาะสม โดยมีหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็นเครื่องช่วยวางกรอบที่เหมาะสม อันจะทำให้ศาลมีมาตรฐานในการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษได้อย่างมีเหตุผลอันควร ทั้งนี้ นอกเหนือจากมาตรการทั่วไปเพื่อเลี่ยงการใช้โทษจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ แล้ว กฎหมายก็ยังเปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจไม่ใช้โทษจำคุกแก่จำเลยที่กระทำความผิดในกรณีที่เห็นสมควรได้อีก เช่น ความผิดที่กฎหมายระวางโทษจำคุกหรือปรับ ศาลก็อาจใช้ดุลพินิจลงโทษปรับเพียงอย่างเดียวได้โดยไม่ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๖ จึงเห็นว่าเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นเพียงช่องทางหนึ่งที่กฎหมายเปิดเป็นหลักการทั่วไปให้ศาลใช้ดุลพินิจรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ โดยมีการวางกรอบการใช้ดุลพินิจให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการกระทำความผิด ประวัติการรับโทษจำคุกที่ผ่านมา ประกอบการพิจารณาพฤติการณ์แวดล้อมตัวผู้กระทำความผิดเพื่อให้ศาลได้พิจารณาอย่างถ่องแท้ว่าสมควรให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่จะไม่ต้องรับโทษจำคุกสำหรับการกระทำความผิดนั้นหรือไม่ กรอบการพิจารณาที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ บัญญัติไว้มีความสอดรับกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีการแก้ไขตัวบุคคลผู้กระทำความผิดที่ไม่เน้นการใช้โทษจำคุก บทบัญญัติในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๖ จึงมิได้วางหลักการที่ขัดแย้งกันเองแต่ประการใด

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ให้ศาลใช้ดุลพินิจไม่พิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยที่กระทำความผิด แต่ใช้มาตรการรอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษแทน และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนแนวทางในการพิจารณาของศาลตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามีเหตุผลสอดรับกับเจตนารมณ์ของหลักการแก้ไขตัวบุคคลผู้กระทำความผิด เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง **ศาลปกครองกลาง** **ผู้ร้อง**

- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายวุฒิพงศ์ ทองพยงค์) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๒๖/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายวุฒิพงศ์ ทองพยงค์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอเมืองสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และคณะกรรมการ

ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบประวัติจากศาลจังหวัดสมุทรสาครว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงว่ากระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติเสร็จสิ้นไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องผูกพันตามประกาศดังกล่าวและดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อไปโดยเร็ว จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเคยต้องคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๖๓/๒๕๕๐ ฐานความผิดร่วมกันเล่นการพนันป๊อกพนันเอาทรัพย์สินโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้เล่น ศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นเจ้ามือลงโทษจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอไว้ ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เพิกถอนประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจหักล้างหรือโต้แย้งคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๖๓/๒๕๕๐ เห็นควรยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ วิธีการ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ หากศาลเห็นว่าประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ชอบแล้ว

ขอให้เพิกถอนประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น ซึ่งมิใช่เป็นการประพฤติชั่วร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. อธิบดีกรมการปกครอง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวหากได้กระทำผิดแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้เพื่อคัดกรองและป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้ในอนุมาตราดังกล่าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจในทางมิชอบอันจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีเจตนารมณ์ให้หมู่บ้านตามการปกครองท้องที่มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จภายในหมู่บ้าน ต้องอาศัยคุณสมบัติผู้มีมาตรฐานสูง มีความประพฤติที่ดี ไม่เสื่อมเสียชื่อเสียงในด้านต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของราษฎรในหมู่บ้าน หากให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก มาเป็นผู้นำราษฎร และเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมาย อาจทำให้เกิดการต่อต้านในชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นสถาบันพื้นฐานที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ก่อให้เกิดวิกฤติศรัทธาและเป็นปัญหาต่อความสงบเรียบร้อยได้ ส่วนกรณีที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้นั้น เพื่อป้องกันการได้มาซึ่งบุคคลที่มีประวัติพฤติกรรมเสื่อมเสียไม่เหมาะสมอันเป็นเหตุให้เกิดความไม่ศรัทธา หรือได้รับการดูหมิ่นเกลียดชังทั้งจากราษฎรในหมู่บ้านและบุคคลภายนอก นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ตนเองและหน้าที่ การจะพิจารณาว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) หรือไม่ คงพิจารณาแต่เพียงว่าผู้นั้นเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรานี้หรือไม่เท่านั้น มิได้พิจารณาถึงโทษที่ได้รับ ซึ่งเป็นไปโดยผลของกฎหมายและระยะเวลาไม่สามารถลบล้างพฤติกรรมในการกระทำความผิดได้

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายควบคุมการเล่นการพนัน ซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพนัน เพื่อความชัดเจนในการควบคุมและการขอรับใบอนุญาต กำหนดมาตรการป้องกันเด็กและเยาวชนเข้าเล่นการพนัน โดยห้ามผู้จัดให้มีการเล่นหรือการพนันยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์เข้าเล่นหรือเข้าพนันโดยเด็ดขาด รวมทั้งการควบคุม ตรวจสอบ การอนุญาต การโฆษณา และกำหนดอัตราโทษและค่าธรรมเนียม โดยกำหนดโทษผู้จัดให้มีการเล่นหรือการพนัน (เจ้ามือหรือเจ้าสำนัก) ผู้ทำอุบายล่อ ผู้ช่วยประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อม ผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันต้องรับผิดตามแต่ประเภทของการเล่นหรือการพนันนั้น ๆ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ ทั้งมาตรา เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้น โดยมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...” ต่อมามีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ เดิม และกำหนดให้ใช้ความในมาตรา ๑๒ ใหม่แทน โดยมาตรา ๑๒ (๑๑) มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤติชั่วร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้านโดยกำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน ซึ่งมาจากการเลือกของราษฎร

ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นคนกลาง ในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรในการรับเรื่องร้องทุกข์หรือความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองในพื้นที่ อันเป็นกลไกขับเคลื่อน การทำงานของรัฐในระดับท้องที่เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ มีเจตนารมณ์ เพื่อให้ได้บุคคลผู้มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือ ของสาธารณชน และห้ามผู้มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม โดยมาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำผิดเกี่ยวกับ ... กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” เพื่อป้องกัน บุคคลที่เคยกระทำความผิดจนถึงขั้นศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกลั่นกรอง และตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอย่างเด็ดขาด กฎหมายประสงค์ ให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีอยู่ตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยสภาพจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ เนื่องจากการที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำผิด ถือเป็นพฤติการณ์มีมลทินมัวหมองไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ จากประชาชน ไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในการปกครองหมู่บ้าน โดยเฉพาะกรณีผู้เคยต้องคำพิพากษา ถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก อันเป็นพฤติการณ์ในทางอบายมุขที่ไม่พึงประสงค์ของคนในสังคม ประกอบกับเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

เป็นผู้จัดให้มีการพนันขึ้น อันเป็นการมอมเมาราษฎรให้ลุ่มหลงในอบายมุข ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน เกิดความไม่สงบสุขในสังคมและอาชญากรรม กลายเป็นปัญหาสังคมและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ถือเป็นภัยคุกคามต่อสังคมโดยส่วนรวมและความมั่นคงภายในรัฐ มิใช่พฤติการณ์อันดีงามที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะผู้รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม แม้บุคคลนั้นจะพ้นโทษมาแล้วก็มิได้มีผลเป็นการลบล้างหรือแก้ไขมลทินของผู้ที่จะมาเป็นแบบอย่างแก่ชุมชนได้ นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัตินี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมืองอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้มีการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีผลกระทบกระเทือนสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นว่านี้ อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อีกทั้งการกำหนดความผิดดังกล่าวเฉพาะในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเท่านั้น มิได้รวมถึงผู้เข้าไปเล่นการพนันหรือผู้สนับสนุน เป็นการบัญญัติกฎหมายที่จำแนกประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหาเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลแล้วเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	ศาลปกครองกลาง	ผู้ร้อง
	-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากวิธีปกครองพระราชอาณาจักรมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ จึงเห็นควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องที่ให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ เพื่อเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญที่กำหนดถึงคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การเข้าสู่ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งหน้าที่และอำนาจของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน สำหรับมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นอีก โดยในส่วนมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...” ต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ เดิม และกำหนดให้ใช้ความในมาตรา ๑๒ ใหม่แทน โดยในส่วนมาตรา ๑๒ (๑๑) นั้น มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ นั้น

เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะในส่วนกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

มุ่งกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือเป็นผู้มีความสำคัญในการเป็นผู้นำทางความคิดและมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของราษฎร หากผู้ใหญ่บ้านซึ่งเปรียบเสมือนต้นแบบของราษฎรมีความประพฤติหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่สง่างาม ไม่เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากราษฎรในหมู่บ้าน มีความเสื่อมเสียในทางพาล หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพนัน โดยเฉพาะในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก พฤติการณ์หรือการกระทำเหล่านั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อแนวคิดและวิถีปฏิบัติของราษฎรในหมู่บ้านซึ่งถือเป็นฐานรากของระบบสังคม และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ในมาตรา ๑๐ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน มาตรา ๑๕ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจร่วมกับกำนันท้องที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกราษฎรเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสมานฉันท์ และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวด้วยความอาญา เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ให้แจ้งความต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านแห่งนั้นให้ทราบ รวมทั้งจับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันหรือกรมการอำเภอต่อไป อีกทั้งมาตรา ๑๒ ยังบัญญัติให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติ เช่น มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก และไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ จากหน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว แสดงให้เห็นได้ว่า บุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากราษฎรในหมู่บ้าน มีความประพฤติที่ดี และมีความเหมาะสม โดยจะต้องไม่เป็นผู้เคยมีพฤติการณ์หรือกระทำการอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น หากไม่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย

การพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ก็จะทำให้ได้บุคคลที่มีความประพฤติหรือพฤติกรรมไม่เหมาะสม ไม่เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนมาปกครองหมู่บ้านให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นได้

นอกจากนี้ หากพิจารณาเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) ก็มีถ้อยคำที่ระบุว่า “กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” จึงเป็นการระบุลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่าบุคคลเหล่านั้นจะเป็นผู้ที่มีความประพฤติ มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของสาธารณชน และเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ราษฎรไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกัน แม้บุคคลผู้นั้นจะพ้นโทษมาแล้วก็มิได้มีผลเป็นการลบล้างความผิดที่เกิดขึ้นแล้วแต่อย่างใด การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะในส่วนกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักดังกล่าว จึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับการคัดสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านในราชการส่วนภูมิภาค ทั้งได้ระบุฐานความผิดไว้โดยชัดแจ้งอันสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๕ ที่วินิจฉัยว่า “การที่มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก โดยมิได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้ เป็นการบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบ สกัด ป้องกัน และยับยั้งบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด และเป็นการกำหนดความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันเฉพาะความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเท่านั้น มิได้ให้รวมถึงบุคคลที่เป็นเพียงผู้เข้าไปเล่นการพนันหรือผู้สนับสนุนด้วย ... จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่า

กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐”

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะในส่วนกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ประกอบแนวการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๕ แล้ว บทบัญญัติของมาตรา ๑๒ (๑๑) จึงมิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร

กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤติชั่วร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายบางฉบับ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับท้องที่ อีกทั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ถ้าหากบุคคลซึ่งได้รับเลือกเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวใช้อำนาจในทางมิชอบ ย่อมส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมอย่างมีนัยยะสำคัญ อันเป็นการให้ความสำคัญแก่กระบวนการขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จึงมีวัตถุประสงค์ในการมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยควบคุมและกลั่นกรองคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ที่จะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและปราศจากเหตุมัวหมองในการที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในระดับท้องที่ อีกทั้งเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมและมีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการปกครองราษฎรภายในท้องที่ อย่างไรก็ตาม บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นพลเมือง

ของประเทศไทยย่อมต้องมีสิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง รวมถึงหน้าที่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทางใดทางหนึ่งเสมอ เนื่องด้วยประชาชนแต่ละคน คือ ปัจเจกบุคคล ซึ่งมีเจตจำนงเสรีเป็นของตนเอง พลเมืองจึงควรที่จะมีสิทธิและเสรีภาพที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองหรือชะตาชีวิตของชุมชนผ่านกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองระดับท้องที่ซึ่งประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องที่หรือหมู่บ้านนั้น ย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำในระดับท้องที่หรือผู้นำชุมชนของตนเอง กล่าวคือ มีสิทธิในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้มาทำหน้าที่ปกครองประชาชนในระดับท้องที่เพื่อบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเพื่อเป็นผู้นำในระดับท้องที่หรือผู้นำชุมชนของตนเอง กล่าวคือ มีสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ปกครองประชาชนในระดับท้องที่หรือชุมชนตามกำลังและความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลทุกคนพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นว่านี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ในการใช้สิทธิดังกล่าวบุคคลที่จะใช้สิทธิย่อมต้องได้รับการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยลักษณะปกครองหมู่บ้าน ตอน ๒ การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน การออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มาตรา ๑๒ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพิ่มขึ้นจากบทบัญญัติเดิมหลายอนุมาตราด้วยกัน เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ ทั้งนี้ ในส่วนของมาตรา ๑๒ (๑๑) ได้มีการกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในกรณีดังกล่าวเอาไว้แต่อย่างใด ส่งผลทำให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ย่อมถูกจำกัดสิทธิในการ

ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไปตลอดชีวิตตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑)

เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ได้กำหนดให้ผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ส่งผลทำให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นการจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง โดยการจำกัดสิทธิดังกล่าวบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาของการจำกัดสิทธิไว้แต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่หากบุคคลเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ย่อมถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต เนื่องจากเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) อันเป็นมาตรการในการควบคุมและกลั่นกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลดังกล่าวจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กับสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนที่จะต้องสูญเสียไปตลอดชีวิตอันเนื่องมาจากการเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก อีกทั้งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ อนุมาตราอื่น ๆ ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดแจ้งและสอดคล้องกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก (๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ (๑๒) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) หรือ (๗) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก และ (๑๓) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดให้ผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก โดยมิได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการห้ามผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลทำให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ต้องถูกจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม อีกทั้งกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และไม่พอเหมาะพอควรแก่กรณี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยและสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับอนุมาตราอื่นและสภาพการณ์ปัจจุบัน

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รูปแบบการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านมีพัฒนาการความเป็นมาอันยาวนานตามประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่กรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ โดยถือว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งมีกำนันเป็นผู้ปกครองตำบล และผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับแรกของไทยที่ได้จัดรูปแบบการปกครองท้องที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าวและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ปฏิบัติงานเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลเกินกว่ารัฐบาลจะดูแลได้ทั่วถึง ดังสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงชี้แนะว่า “... ความมุ่งหมาย

ในการปกครองชั้นตำบลนี้ จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความนิยม เอาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น และเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลที่จะสอดส่องดูแลกิจสุขทุกข์ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไป ตลอดจนช่วยนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม ดังหน้าที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนันนายตำบล ทุกวันนี้”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังกล่าว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น ๑๕ ครั้ง คือ

๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๖

๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙

๔. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐

๕. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๑๕

๖. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕

๗. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๖

๘. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๕

๙. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๒๗

๑๐. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕

๑๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

๑๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

๑๔. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒

๑๕. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๒/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละครั้งมีสาระสำคัญแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ๒ ตำแหน่ง คือ ฝ่ายปกครองและฝ่ายรักษาความสงบ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติให้สตรีมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ยกเลิกตำแหน่งกำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

ฯลฯ ฯลฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๒๗ มาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้าน ได้รับเงินเดือนอยู่ในหมวดว่าด้วยค่าตอบแทน ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งถึงอายุ ๖๐ ปี บทบัญญัติพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นมาตรการทางกฎหมายในการกลั่นกรองและตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมีอยู่ตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อมิให้มีมลทินมัวหมองอันเป็นความประพฤติที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนั้น บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติระบุเกี่ยวกับฐานความผิดอย่างชัดเจนว่าเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๕

อีกด้วย ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีผลกระทบกระเทือนสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิเช่นว่านี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนายวุฒิพงศ์ ทองพยงค์ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายอำเภอเมืองสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเห็นว่า มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบประวัติจากศาลจังหวัดสมุทรสาครว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และมีประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง ขอขยายระยะเวลา (เลื่อน) การเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๓ ออกไป ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า กระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องผูกพันตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็น

ผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ และดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อไปโดยเร็ว หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง ขอขยายระยะเวลา (เลื่อน) การเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ ขยายวันเลือกผู้ใหญ่บ้านออกไปจนกว่าจะทราบผลการหารือคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ สค ๐๑๑๘.๑๑/๖๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๖๓/๒๕๕๐ ฐานความผิดร่วมกันเล่นการพนันป๊อก พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้เล่น โดยศาลพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นเจ้ามือ ลงโทษจำคุก ๓ เดือน และปรับ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เพิกถอนประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อผู้ร้อง ขอให้เพิกถอนกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ตั้งแต่ต้น หากผู้ร้องเห็นว่าประกาศ ฉบับลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ชอบแล้ว ก็ขอให้เพิกถอนประกาศ ฉบับลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว และขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...” ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือ

เจ้าสำนัก นั้น มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ ว่า การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้ความสำคัญแก่กระบวนการขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ใช้อำนาจในทางมิชอบอันอาจส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวม อย่างไรก็ดี การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง” โดยมิได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในฐานใด ย่อมหมายความว่าเป็นการกระทำผิดในทุกฐานความผิด รวมทั้งไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ด้วย ย่อมทำให้ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในทุกกรณีถูกต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต และการกำหนดให้การกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง อนึ่ง แม้ศาลพิจารณาว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งก็ตาม แต่มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งที่ศาลวินิจฉัยแล้ว สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๕ ว่า การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” โดยมิได้ระบุชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดฐานใด ย่อมหมายถึงการกระทำผิด

ทุกฐานความผิด รวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานความผิดดังกล่าวจะมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต เมื่อพิจารณาเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เช่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) เป็นต้น แล้วเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเฉพาะในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า เท่านั้น เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกันและชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมแล้ว การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณีเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ในเมื่อผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะผู้รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคมที่อาศัยอยู่ในแต่ละหมู่บ้าน เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาที่ขัดแย้งในหมู่บ้าน นำเรื่องเดือดร้อนของราษฎรในหมู่บ้านแจ้งให้ส่วนราชการทราบ มีสภาพอยู่ใกล้ชิดกับราษฎรในหมู่บ้านยิ่งกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕ วินิจฉัยไว้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักโดยมิได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิ เป็นการบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นมาตรการตรวจสอบสกัด ป้องกัน และยับยั้งบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด และกำหนดความผิดเฉพาะความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเท่านั้น มิได้รวมผู้เข้าไปเล่นการพนันหรือผู้สนับสนุน ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ต้องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว มาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการเท่าที่จำเป็น ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แล้ว พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ซึ่งบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล

ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย" วรรคสอง บัญญัติว่า "กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง"

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า "ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ..."

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤติชั่วร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปี ก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ (๑๑) โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เดิม กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้น เมื่อผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนซึ่งมาจากการเลือกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ และเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบ

เรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรในการรับเรื่องร้องทุกข์หรือความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ โดยมาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” นั้น ก็เพื่อป้องกันบุคคลที่เคยกระทำความผิดจนถึงขั้นศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกลั่นกรองและตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอย่างเด็ดขาด ซึ่งกฎหมายประสงค์ให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีอยู่ตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยสภาพจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิดั่งที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งได้ เนื่องจากการที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดถือเป็นพฤติการณ์มีมลทินมัวหมองอันเป็นความประพฤติที่ไม่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน จึงไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในการปกครองหมู่บ้าน โดยเฉพาะกรณีผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก อันเป็นพฤติการณ์ในทางอบายมุขที่ไม่พึงประสงค์ของคนในสังคมที่กระทำผิดกฎหมายและมีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ควบคุมการเล่นการพนันที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ประกอบกับเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้จัดให้มีการพนันขึ้นอันเป็นการมอมเมาราษฎรให้ลุ่มหลงในอบายมุขก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน สิทธิหรือเสรีภาพอื่น ๆ เกิดความไม่สงบสุขในสังคม กลายเป็นปัญหาสังคมและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ถือเป็นภัยคุกคามต่อสังคมโดยส่วนรวมและความมั่นคงภายในรัฐ มิใช่พฤติการณ์อันดีงามที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ จึงไม่เหมาะสมสำหรับผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แม้บุคคลผู้นั้นจะพ้นโทษมาแล้วก็มิได้มีผลเป็นการลบล้างความผิดที่เกิดขึ้นแล้วแต่อย่างใดและเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติให้บุคคลเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ตามเจตนารมณ์

ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้มีการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง เมื่อผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองในพื้นที่ อันเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของรัฐในระดับท้องที่เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ได้บุคคลผู้มีลักษณะที่เหมาะสมมีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชนและห้ามผู้มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม เช่นนี้ แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีผลกระทบกระเทือนสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิเช่นว่านี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้ง เอกสารประกอบ และคำชี้แจงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๒๖/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักว่า เป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้จะแยกฐานความผิด แต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุไม่ได้สัดส่วนกับความผิดซึ่งไม่ใช่การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่นที่พ้นระยะเวลาก็ใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ และที่ ๗ – ๘/๒๕๖๕ วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด โดยไม่จำแนกประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ พร้อมทั้งมีคำบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงฐานความผิดตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก โดยไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาความผิดไว้นั้น เห็นว่า แม้กฎหมายว่าด้วยการพนันเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษไม่ร้ายแรงก็ตาม แต่การกระทำของเจ้ามือหรือเจ้าสำนักอาจก่อให้เกิดความผิดนำไปสู่อาชญากรรมรูปแบบอื่นที่ร้ายแรงได้ เมื่อพิจารณาลักษณะและผลของการกระทำความผิดของผู้นำชุมชนที่อาจนำพาให้คนในชุมชนลุ่มหลงมัวเมาแสวงหาผลประโยชน์จากการเสี่ยงทายมากกว่ามุ่งมั่นประกอบสัมมาอาชีพเพื่อการดำรงชีวิต กระทบต่อความมั่นคงของชุมชนอย่างร้ายแรงและยังกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศด้วย โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่มีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์อย่างแพร่หลายเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกพื้นที่ เข้าถึงการพนันได้โดยง่าย รัฐมีความจำเป็นต้องตระหนักและให้ความสำคัญในการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อคัดกรองบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ผู้นำชุมชนต้องเป็นแบบอย่างที่ดี ปราศจากมลทิน ได้รับการยอมรับเชื่อถือจากประชาชนในพื้นที่ การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นการบัญญัติกฎหมายที่จำแนกประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตรงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ในส่วนกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ซึ่งมีการจำแนกการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหาทั้งไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลานับแต่วันมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดหรือวันพ้นโทษเช่นกัน เนื่องจากการจำกัดระยะเวลาการใช้สิทธิรับสมัครกรณีนี้ไม่สามารถลบล้างหรือแก้ไขมลทินของผู้ที่จะมาเป็นแบบอย่างแก่ชุมชนได้ บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องตามหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัด

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้บุคคลผู้มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน และห้ามผู้มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม

โดยมาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” เพื่อป้องกันบุคคลที่เคยกระทำความผิดจนถึงขั้นศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกลั่นกรองและตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอย่างเด็ดขาด ซึ่งกฎหมายประสงค์ให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีอยู่ตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยสภาพจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ ประกอบกับเจ้ามือหรือเจ้าสำนักที่เป็นผู้จัดให้มีการพนันขึ้น ถือได้ว่าเป็นการมอมเมาให้ประชาชนลุ่มหลงในอบายมุข ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน สิทธิหรือเสรีภาพอื่น ๆ เกิดความไม่สงบสุขในสังคมและก่อให้เกิดอาชญากรรม กลายเป็นปัญหาสังคมและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ถือเป็นภัยคุกคามต่อสังคมโดยส่วนรวมและความมั่นคงภายในรัฐอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ผู้เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักดังกล่าวจึงเป็นผู้ที่ไม่เหมาะสมจะเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะผู้รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม จำต้องอาศัยบุคคลที่มีประวัติเป็นผู้ประพฤติตนอยู่ภายใต้กฎหมาย สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) ที่กำหนดให้บุคคลเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักโดยมิได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้ ทั้งนี้ การกำหนดความผิดดังกล่าวก็เฉพาะความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเท่านั้น มิได้รวมผู้เข้าไปเล่นการพนันหรือผู้สนับสนุน เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ต้องการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว มาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการเท่าที่จำเป็น ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะในส่วนกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้

บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายวุฒิพงศ์ ทองพยงค์) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๒๖/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายวุฒิพงศ์ ทองพยงค์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอเมืองสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการได้ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบประวัติผู้ฟ้องคดีจากศาลจังหวัดสมุทรสาครว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่ากระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องผูกพันตามประกาศคุณสมบัติดังกล่าว และดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อไปโดยเร็ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร ในฐานความผิดร่วมกันเล่นการพนันป๊อก พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้เล่น โดยศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นเจ้ามือ ลงโทษจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอไว้ ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีประกาศเพิกถอนประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจหักล้างหรือโต้แย้งคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาครได้ จึงยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ วิธีการ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้เพิกถอนกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ หากศาลเห็นว่าประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ชอบแล้ว ก็ขอให้เพิกถอนประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นเพราะมิใช่เป็นการประพฤติชั่วร้ายและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ มาตรา ๑๒ (๑๑) ดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาศาลจึงมีคำสั่งให้อธิบดีกรมการปกครองและรัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงมหาดไทยทำคำชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ส่งคำชี้แจงให้ศาลแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้านไว้ โดยกำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากการเลือกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ และเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรในการรับเรื่องร้องทุกข์หรือความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองในพื้นที่ อันเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของรัฐในระดับท้องที่เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการคัดกรองให้ได้บุคคลผู้มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชน จึงห้ามผู้มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม และเมื่อพิจารณาลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเฉพาะในส่วนที่ว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” แล้ว เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำเดียวกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

“มาตรา ๙๘ ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...” พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จึงถือได้ว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวและเป็นมาตรการอันเหมาะสมที่จะป้องกันบุคคลที่เคยกระทำความผิดจนถึงขั้นศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย เพื่อมิให้เข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการปกครองหมู่บ้านไปในทางมิชอบ อันจะส่งผลกระทบร้ายแรงต่อประชาชนในหมู่บ้านรวมถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมด้วย บทบัญญัตินี้จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายในการห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้อีกอย่างเด็ดขาด ซึ่งเป็นไปตามหลักการบัญญัติกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกหรือสมัครเข้าสอบแข่งขันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมในแต่ละกรณี ดังนั้น กรณีผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ซึ่งถือเป็นพฤติการณ์ในทางอบายมุขที่ไม่พึงประสงค์ของสังคม การประพฤติผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักหรือเป็นผู้จัดให้มีการพนัน ถือเป็นตัวการมอมเมาราษฎรให้ลุ่มหลงในอบายมุข ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน สิทธิหรือเสรีภาพอื่น ๆ จนเกิดความไม่สงบสุขในสังคม และเกิดอาชญากรรมจนกลายเป็นปัญหาสังคมที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง จึงเป็นภัยคุกคามต่อสังคมโดยรวมและความมั่นคงภายในรัฐด้วย บุคคลผู้มีพฤติกรรมดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมที่จะให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม พฤติการณ์แห่งการกระทำผิดเช่นนี้แม้ว่าบุคคลผู้นั้นจะพ้นโทษแล้วก็มิได้มีผลให้เป็นการลบล้างพฤติการณ์ที่ได้กระทำไปแล้วแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิดังกล่าวของบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในกรณีนี้แล้ว เห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖**

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๒๖/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายอำเภอเมืองสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบประวัติจากศาลจังหวัดสมุทรสาครว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ที่ สค ๐๑๑๘.๑๑/๒๗๔๐ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ ให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และมีประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง ขอขยายระยะเวลา (เลื่อน) การเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๓ ออกไป ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า กระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องผูกพันตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ และดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อไปโดยเร็ว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศอำเภอเมือง

สมุทรสาคร เรื่อง ขอขยายระยะเวลา (เลื่อน) การเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ ขยายวันเลือกผู้ใหญ่บ้านออกไปจนกว่าจะทราบผลการหารือคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ สค ๐๑๑๘.๑๑/๖๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๖๓/๒๕๕๐ ฐานความผิดร่วมกันเล่นการพนันป๊อก พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้เล่น ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นเจ้ามือ ลงโทษจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอไว้ ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เพิกถอนประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือที่ สค ๐๑๑๘.๑๑/๑๑๐๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจหักล้างหรือโต้แย้งคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๖๓/๒๕๕๐ จึงเห็นควรยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ วิธีการและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ตั้งแต่ต้น หากศาลเห็นว่าประกาศฉบับลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ชอบแล้ว ก็ขอให้เพิกถอนประกาศ ฉบับลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในจำนวนกฎหมายอื่นในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแล้วแต่ยังจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น อีกทั้งมิใช่เป็นการประพฤติชั่วร้ายแรง

และไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่เมื่อพ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้ผู้ซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ ที่ ศป ๐๐๓๒/ธ ๓๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๖ ส่งความเห็นของศาลปกครองกลางดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้บุคคลผู้มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน โดยบัญญัติลักษณะหรือพฤติกรรมของบุคคลบางประการที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และใช้บังคับ

เรื่อยมา โดยบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังความว่า “(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้กำหนดเฉพาะฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักแล้วก็ตามแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นกำหนดสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้

เห็นว่า การพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แบ่งลักษณะของการเล่นพนันได้หลากหลายประเภท อีกทั้งประเภทการเล่นที่ห้ามเด็ดขาดตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง การเล่นที่อนุญาตได้ตามมาตรา ๔ วรรคสอง การเล่นอื่นใดนอกจากที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔ ทวิ และการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคตามมาตรา ๘ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ซึ่งกำหนดฐานความผิดไว้ชัดเจน แต่ไม่ได้แยกว่าเป็นการพนันประเภทใด แม้จะเน้นที่เป็น “เจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” แต่เป็นพฤติกรรมที่กฎหมายไม่ได้นิยามไว้ ทำให้สามารถตีความได้กว้าง ตั้งแต่การรับกินรับใช้ในการพนันโดยทั่วไปซึ่งไม่ได้รับอนุญาต ไปจนถึงการพนันที่มีการดำเนินการกันเป็นกิจการประจำหรือเป็นอาชีพที่เรียกว่า “บ่อน” ทำให้ลักษณะการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นนี้เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามที่ขาดความชัดเจน และแม้จะมุ่งเน้นบุคคลที่มีพฤติกรรมที่สังคมไม่ยอมรับ ไม่ให้เข้ามาทำหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกิจการสาธารณะ

ของชุมชน แต่ก็เป็นเกณฑ์ที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่ขาดความชัดเจน ที่สำคัญคือไม่ได้สัดส่วน ทั้งในส่วนของลักษณะของประเภทการพนันเอง และลักษณะความร้ายแรงของความผิด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามใน มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ในมาตราเดียวกันที่มีการจำกัดเงื่อนเวลาของลักษณะต้องห้ามไว้ไม่เกินสิบปี หากเปรียบเทียบกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๐) ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ” ซึ่งเป็นการนำเอาโทษทางอาญามาเป็นมาตรฐานในการกำหนดลักษณะต้องห้าม โดยลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งโทษจำคุกถือว่าเป็นโทษที่ร้ายแรงและย่อมมาจากการกระทำความผิดที่ร้ายแรง ทั้งนี้ ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งการกระทำผิดอาจจะมิใช่โดยเจตนาแต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง หรือเป็นการกระทำความผิดที่เป็นความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่มีโทษเบาหรือโทษที่ไม่ร้ายแรง และนอกจากนำเอาโทษทางอาญามาเป็นมาตรฐานในการกำหนดลักษณะต้องห้ามแล้ว ยังมีการกำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ โดยกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษแล้ว จึงจะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ มิได้ทำให้ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิตเหมือนกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ซึ่งหลักการกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๐) นั้น สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนให้เกิดความสมดุลกันระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไป

ดังนั้น การไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นข้างต้นไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) (ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด)[๑]

---

[๑] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ – ๘/๒๕๖๕ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคย

และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) (ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง)[๒] โดยวินิจฉัยประเด็นสำคัญว่า **การไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖**

ประเด็นต่อมาคือการพิจารณาเรื่องความเหมาะสมของการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักนั้น แม้จะเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ใช้กับการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) รัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ (๒) หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ด้วยก็ตาม แต่กรณีของการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นกลไกในฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ผู้ช่วยนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเป็นตำแหน่ง

ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด" โดยมิได้ระบุชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดฐานใด รวมทั้งไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกฐานความผิดจะมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต การไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

[๒] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า "ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง" โดยมิได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งฐานใด ย่อมหมายความว่ากระทำผิดในทุกฐานความผิด รวมทั้งไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ด้วย ทำให้ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในทุกกรณีถูกจำกัดสิทธิการได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต โดยไม่มีการจำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ นั้น อันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ที่มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีความแตกต่างจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในขณะที่บทบาท หน้าที่และอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นบุคคลผู้ใช้อำนาจระดับสูงซึ่งบริบทของสังคมปัจจุบันต้องการภาพลักษณ์และความไว้วางใจจากประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ อย่างสูง แต่ในส่วนของผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งทำหน้าที่ในระดับชุมชน แม้ในอดีตจะเป็นกลไกที่เชื่อมการใช้อำนาจรัฐกับประชาชนในชุมชนที่มีความสำคัญ แต่ในปัจจุบันกลไกในส่วนนี้เป็นเพียงกลไกหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีผู้ประสานงานกับฝ่ายปกครองในระดับภูมิภาคเท่านั้น การกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามจึงแตกต่างกันไปได้ด้วยเหตุนี้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่มีความเข้มงวดเทียบเท่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับประเทศตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ตลอดชีวิตของบุคคลอย่างไม่มีการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นข้อกำหนดที่ไม่พอเหมาะพอควร เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

นอกจากนี้ ข้อที่ควรพิจารณาเป็นสำคัญคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคล ในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้น เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อันเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนั้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็นและได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแล้ว การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักนั้น เป็นการกำหนดมาตรการที่เกินความจำเป็นต่อการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งระดับท้องที่ กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มา ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

โดยที่เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ – ๘/๒๕๖๕ วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และในส่วนกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวอยู่แล้ว จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดียวกันนี้ในส่วนที่บัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันเสียในคราวเดียวกัน เพื่อให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗ Call Center ๑๒๐๑
โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: saraban@constitutionalcourt.or.th