



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายจรศักดิ์ เจริญโสภา) ในคดีหมายเลขดำที่
บ. ๓๐๙/๒๕๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริง
ตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายจรศักดิ์ เจริญโสภา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขี้มุลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง
เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ว กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
สำนักงานจังหวัดยะลา ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด

และกล้องส่องชนิดกลางคืนโดยวิธีพิเศษ มีพฤติการณ์เอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคาบางราย ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งสำนวนการไต่สวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติชี้มูลความผิด โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย รวมทั้งส่งลงโทษผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๘๒๐/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๖ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิดตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติชี้มูลความผิดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งลงโทษ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง แล้ว คำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งและมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนคำสั่งและมติชี้มูลความผิดดังกล่าว รวมทั้งคืนสิทธิและประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม กำหนดระยะเวลาดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายในสองปีและขยายระยะเวลาออกไปไม่เกินสามปี ทำให้การดำเนินการทางวินัยล่าช้าและเป็นช่องทางเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องหรือประวิงคดีนำมาซึ่งการทุจริตซ้อนการทุจริต อีกทั้งทำให้เกณฑ์การลงโทษทางวินัยกรณีล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ ไปแล้วมีความแตกต่างกันระหว่างผู้ถูกกล่าวหาที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปก่อน กับพ้นหลังวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ทั้งที่กระทำความผิดในคดีเดียวกัน ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ประสบความสำเร็จ และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง บัญญัติให้วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ใช้บังคับ เป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ และนำไปใช้บังคับกับสำนวนคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ ไปแล้ว ทำให้ระยะเวลาการไต่สวนขยายออกไป ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่

ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า รวมทั้งไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด และเป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับเป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง หรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ดี ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบททั่วไป

ที่วางหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ มาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ กำหนดหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบในทุกรูปแบบ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๕๑ ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ส่วนมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง กำหนดหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งกำหนดแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม มิได้เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ มิได้ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้นำพยานหลักฐานในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๖ (คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๖) เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๖ (คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๓) และเรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๗ (คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๘) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องมารวมสำนวนเพื่อใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสาร หลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดทำความเห็น และจัดส่งสำเนาเอกสาร สรุปได้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มีเจตนารมณ์ในการกำหนดระยะเวลาเร่งรัด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สุจริต และเที่ยงธรรม ใช้บังคับกับเรื่องกล่าวหาทุกประเภทโดยมิได้เลือกปฏิบัติ แม้การดำเนินการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยจะล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ แต่ไม่ตัดอำนาจ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยต่อไปตามมาตรา ๔๘ วรรคห้า ส่วนมาตรา ๑๙๒

เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการตรวจรับคำกล่าวหา แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยคดีที่อยู่ระหว่างดำเนินการและดำเนินการไปแล้ว โดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง บัญญัติให้ต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ เว้นแต่ระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้วหรือเหลือน้อยกว่าที่กำหนดไว้ ให้เริ่มนับระยะเวลาไต่สวนใหม่ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ

๒. การไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางอาญาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๙๒ ประกอบมาตรา ๔๘ บัญญัติให้นับระยะเวลาเริ่มต้นใหม่ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ขยายอายุความทางอาญา ส่วนการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้ถูกกล่าวหายังคงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ ผลของการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยย่อมผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะต้องดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ และผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่จำเป็นต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไปตามมาตรา ๙๘ วรรคสาม

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ การไต่สวน วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่

ว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่จำเป็นต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวน และมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น อันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้” ส่วนมาตรา ๑๙๒ เป็นบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหา แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัย และการดำเนินการ ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ บรรดาที่ดำเนินการ ไปโดยชอบอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ และให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งบรรดาระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือมติของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ใช้บังคับ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีมติให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๔๘ เว้นแต่ระยะเวลาดังกล่าว ได้ล่วงพ้นไปแล้วหรือเหลือน้อยกว่าที่กำหนดไว้ ให้นับระยะเวลาเริ่มต้นใหม่ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความล่าช้า เป็นช่องทางเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องหรือประวิงคดี นำมาซึ่งการทุจริตซ้อนการทุจริต อีกทั้งทำให้เกณฑ์การลงโทษทางวินัยกรณีที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ ไปแล้วมีความแตกต่างกันระหว่างผู้ถูกกล่าวหาที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปก่อนกับที่พ้นหลังวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยทั้งที่กระทำความผิดในคดีเดียวกัน ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ประสบความสำเร็จ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เที่ยงธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการพิจารณาคดีในระยะเวลาที่เหมาะสม และแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการไต่สวน แต่เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดระยะเวลาการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยไว้ ประกอบกับการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าจะชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ กฎหมายจึงบัญญัติกระบวนการ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลาการไต่สวนตามมาตรา ๔๘ เพื่อเป็นมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเที่ยงธรรม ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปี เนื่องจากความยุ่งยากซับซ้อนของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี ซึ่งเป็นเงื่อนไขทางกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถขยายระยะเวลาได้ตามสมควร โดยต้องพิจารณาเหตุผลในแต่ละกรณีเท่าที่จำเป็น ไม่อาจใช้ดุลพินิจขยายระยะเวลาได้ตามอำเภอใจ เพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายในการใช้อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยในส่วนการดำเนินคดีอาญา แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติชี้มูลความผิดล่วงพ้นกำหนดระยะเวลา

ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้วก็ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวน และมีความเห็นหรือวินิจฉัยและไม่เป็นเหตุให้สิ้นสุดการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ภายใต้กำหนดอายุความอาญาตามมาตรา ๔๘ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “ภายใต้กำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสาม หรือตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป...” และมาตรา ๙๘ วรรคสาม ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า “... แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” ส่วนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากจะมีกำหนดระยะเวลาการไต่สวนตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว การลงโทษทางวินัย ยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ ซึ่งบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ แล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่จำเป็นต้องถูกผูกพันตามสำนวนการไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย นอกจากนี้ การดำเนินการไต่สวนผู้ถูกกล่าวหาที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี ต่อไปได้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว ในระหว่างการไต่สวนยังไม่เสร็จสิ้นก็ตาม แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจดำเนินการไต่สวนต่อไป ภายใต้กำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ สำหรับการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีที่กระทำความผิดร่วมกันแต่จะถูกลงโทษทางวินัยแตกต่างกันหรือไม่ ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำ

ซึ่งเป็นคนละส่วนกับมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ที่เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการไต่สวน และมีความเห็นหรือวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ส่วนการดำเนินการไต่สวนเรื่องใดจะเสร็จเร็วหรือช้าเป็นไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง มิใช่ปัญหาที่เกิดจากเนื้อหาของกฎหมายที่มุ่งให้มีกรอบระยะเวลาการไต่สวนที่ชัดเจน ระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงเหมาะสมเพียงพอที่ทำให้การไต่สวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ไม่เป็นช่องทางเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องหรือประวิงคดี ไม่นำมาซึ่งการทุจริต ซ่อนการทุจริต ทั้งเป็นบทบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกสำคัญ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๙๒ วรรคสอง บัญญัติให้การดำเนินการ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ใช้บังคับ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปและต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ตามมาตรา ๔๘ เว้นแต่ระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้วหรือเหลือน้อยกว่าที่กำหนดไว้ ให้นับระยะเวลาเริ่มต้นใหม่ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ทำให้ระยะเวลา ขยายออกไป ส่งผลให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๙๒ เป็นบทเฉพาะกาล

เพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับอย่างต่อเนื่องและไม่เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย แม้การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จะมีเจตนารมณ์เพื่อเร่งรัดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องกล่าวหาให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม แต่เนื่องจากเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้และอยู่ในระหว่างดำเนินการก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ มีปริมาณมาก และยุ่งยากซับซ้อน อาจก่อให้เกิดปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่าน จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บทบัญญัติมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง จึงบัญญัติให้ต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาตามมาตรา ๔๘ ที่กำหนดระยะเวลาในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างชัดเจน เว้นแต่ระยะเวลาดังกล่าวล่วงพ้นไปแล้วหรือเหลือน้อยกว่าที่กำหนดไว้ ให้เริ่มนับระยะเวลาไต่สวนใหม่ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นไปอย่างต่อเนื่องภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าวและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๙๒ วรรคสอง หาได้มีผลเป็นการให้อำนาจหรือขยายระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษแก่บุคคลดังกล่าวได้เป็นกรณีพิเศษหรือแตกต่างไปจากที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดไว้ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกผูกพันตามระยะเวลาการไต่สวนตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม กับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสรารุช ทรงศิริไล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ