

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มี ความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูล ความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณา โทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรที่มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้ไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก จึงสมควรมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้น เพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้หลายประการ อาทิ เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อฝ่ายบริหาร ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อขึ้นนั้นมีทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัย

สำหรับการใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดที่ถือได้ว่าเป็นการทุจริตในภาครัฐ และความผิดนั้นมีโทษทางวินัยแล้ว พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ดังนี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณา

โทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวน การสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัยที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องปฏิบัติ ๒ ประการ คือ (๑) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาลงโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และ (๒) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาลงโทษทางวินัยโดยถือเอา รายงาน เอกสาร ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนวินัยผู้ถูกกล่าวหา เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๙๘ ที่กำหนดให้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวน และมีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน โดยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวน การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้นได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน โดยให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของผู้ถูกกล่าวหาในการพิจารณาลงโทษทางวินัย เพื่อให้เกิดแนวทาง ปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และขณะเดียวกันยังเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าจะได้รับ การปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกันด้วย เนื่องจากบทบัญญัติทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมือง

ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยมีความผิด โดยเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษา อันถึงที่สุด และเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในการบริหารงานบุคคลของทุกหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบถ่วงดุลหรือคัดค้านได้

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง และเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้มาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครองเพื่อลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ความดูแลของตน อย่างไรก็ตาม มาตรการภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเองอาจไม่สามารถทำให้การรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเฉพาะการกระทำที่ถือเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐที่อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่รัฐและประชาชนได้ การกำหนดให้มีหน่วยงานภายนอกเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของหน่วยงานภายในฝ่ายปกครองจึงถือเป็นการป้องกันมิให้เกิดการช่วยเหลือกันในทางคดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง และเมื่อการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ และรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนซึ่งมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาและโทษทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดโดยตรง การนี้จึงต้องมีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการ รวมถึงองค์กรที่จะเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาลงโทษในความผิดแตกต่างกันด้วย โดยเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ เห็นว่า ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐนั้น พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดว่ากระทำความผิดไว้พิจารณาแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรให้ผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งอาจนำพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง รวมถึงมีสิทธินำทนายความและบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้ ถือเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้ง ชี้แจงเหตุผลแก้ข้อกล่าวหาซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อสู้คดีได้เต็มที่อันสอดคล้องกับหลักรับฟังความทุกฝ่าย หรือในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษทางวินัยแล้วผู้ถูกกล่าวหายังสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล หรือในท้ายที่สุดหากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจกับคำสั่งลงโทษทางวินัยจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเช่นนั้นแล้วผู้ถูกกล่าวหา ยังคงสามารถใช้สิทธิเสนอคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐนี้ได้ ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์การตุลาการ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มีอำนาจเพียงส่งรายงาน เอกสารต่าง ๆ และ ความเห็นของตน หลังจากที่ได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว ไปยังผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนเท่านั้น อำนาจในพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหายังคงเป็นอำนาจของ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะใช้ดุลพินิจของตนเพื่อพิจารณาลงโทษตามความหนักเบา ของความผิดได้โดยอิสระภายใต้ขอบเขตของอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง จึงไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิด และไม่ได้ปฏิบัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลของทุกหน่วยงานของรัฐโดยปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุล ที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ