

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ประชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลปกครอง
-
ผู้ร้อง
ผู้ถูกฟ้อง

ศาลปกครองส่งคำตัดสินของผู้ฟ้องคดี (นางจิตติมา รัตนพันธ์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๐/๒๕๖๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือ ส่งคำตัดสิน สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อธิบดี กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ คณะกรรมการพิทักษ์ในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ต่อศาลปกครองว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานราชการ ตำแหน่ง นักสังคมสงเคราะห์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงโทษภาคทัณฑ์เนื่องจากไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ กรณีการเบิกจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัว ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดชุมพร ต่อมานักสังคมสงเคราะห์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีมติ ขึ้นบัญชีว่ากรณีดังกล่าวการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานจงใจไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมาย กฏ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดให้ปฏิบัติจนเป็นเหตุให้ ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง จึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการพิจารณาโทษ ทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงยกเลิกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์เดิมและมีคำสั่งใหม่ เป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีอ�述จากราชการ โดยถือเอกสารรายงาน เอกสารและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗

เป็นสำนวนการสอบสวนโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ตามพระราชบัญญัติมาตราการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ผู้พ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า แม้คำอุทธรณ์รับฟังได้ แต่ไม่อ่าจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำสั่งลงโทษได้ออกได้ เนื่องจากต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตราการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตราการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๑ ให้ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ลงโทษได้ออกตามมาตราฐานโทษในฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้มีมติแล้ว คำสั่งได้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ออกจากราชการดังกล่าว และยื่นคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตราการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลปกครองจะใช้บังคับแก่คดีมีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิดทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดและให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลของทุกหน่วยงานโดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบถ่วงดุลได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ศาลปกครองเห็นว่ายังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติมาตราการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง จึงส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึงพระราชบัญญัติมาตราการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีแสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติในส่วนนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสองอย่างไร จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ ส่วนคำร้องเกี่ยวกับมาตรา ๔๐ วรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติตั้งกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ จึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลได้ได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมอเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

๗๗๗ ๗๗๘

๒. พระราชบัญญัติมาตราการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้กระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้ง ความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน วินัยอีก ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ฯ แล้วแต่กรณี

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ความผิดทางอาญา กับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีองค์ประกอบ ในการพิจารณาแยกต่างหากจากกัน เช่น กรณีความผิดทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ นั้น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ดังกล่าวจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาตามที่ได้จะต้องประกอบด้วยเจตนาพิเศษ คือ ประสงค์เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือโดยทุจริต แต่ก็ต่างจากความผิดทางวินัย ตามกฎหมายและระเบียบฉบับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ ซึ่งความผิดทางวินัย เป็นผลมาจากการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติที่ส่วนราชการกำหนด เช่น กรณีตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดไว้ว่า พนักงานราชการต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดตามที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติที่ส่วนราชการ กำหนด และวรรคสอง กำหนดไว้ว่า พนักงานราชการผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ วรรคหนึ่ง พนักงานราชการผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย เป็นต้น ดังนั้น การพิจารณาความผิดทางวินัยจึงมีฐานในการพิจารณาที่แตกต่างจากการพิจารณาความผิดทางอาญา และมิใช่เป็นกระบวนการในการดำเนินคดีอาญา การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเหมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ จึงมุ่งหมายถึง กรณีที่เป็นการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น หากได้ครอบคลุมไปถึงกรณีที่เป็นการพิจารณาทางวินัยด้วย แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติมาตราการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องการพิจารณาเฉพาะความผิดทางวินัยเท่านั้น จึงไม่ต้องด้วย กรณีที่จะชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงนิจฉัยว่ามาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ มาตราการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ