

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

## ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางจิตติมา รัตนพันธ์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๐/๒๕๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดชุมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีมติชี้มูลความผิดว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดอาญาและผิดวินัยอย่างร้ายแรง และส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นสำนวนการสอบสวนโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุด โดยให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก้าวล่วงเข้าใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบถ่วงดุลหรือคัดค้านได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

## ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

วรรคหนึ่ง ส่วนที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีแสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และกำหนดประเด็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรตรวจสอบนอกเหนือจากการตรวจสอบของหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่มีความซ้ำซ้อน ล่าช้า และปัญหาการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบความสำเร็จ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำไปสู่พิจารณาโทษทางวินัย โดยที่การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดทางวินัยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญาที่การพิสูจน์ความผิดของจำเลยต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลและต้องอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด การดำเนินการเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคนละส่วนกับการดำเนินคดีอาญา และเป็นคนละกรณีกับหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้ไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่ยังคงเป็นกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อลงโทษทางวินัย และหากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล หากไม่พอใจในผลของการวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถใช้สิทธิทางศาล ฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลที่มี

เขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และผู้บังคับบัญชาได้ จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยที่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นคนละกรณีกับหลักในคดีอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด หรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

#### **๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต และนายสุเมธ รอยกุลเจริญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๑ ตอนที่ ๓๖ ก วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๗

---

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
นายศราวุธ โปธoram  
นางสาวกนกวรรณ พรประสิทธิ์ ผอ.กค.๒  
นายอรรณวุฒิ รัตนสุภา ผอ.สค.๑  
นางสาวณิชาภา ภูมินายก ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายศราวุธ โปธoram  
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ รอง ลสร. ตรวจ  
นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไล ลสร. ตรวจ