

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



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) ในคดีหมายเลขดำ
ที่ บ. ๖๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือ
ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

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



- ๒ -

และมีผู้ร้องเรียนว่ามีการทุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบหาข้อเท็จจริง ต่อมา มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงและมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่รอบคอบ ไม่ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ใต้สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตในภาครัฐและแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดี และมี มติเอกฉันท์ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีฐานกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๒ และมาตรา ๑๕๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๓/๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ ขณะกระทำความผิด (ปัจจุบันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๒) และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ ออศัย หรือยอมให้ผู้อื่นออศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็น ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติให้ลงโทษทางวินัย และคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม และเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร ขอให้ ศาลปกครองสงขลามีคำพิพากษาเพิกถอนมติและคำสั่งดังกล่าว และให้รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ในตำแหน่งเดิม 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 สิทธิเสรีภาพ 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 บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสงขลาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑



- ๔ -

มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔ เป็นบททั่วไปที่วางหลักการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

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

๒. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนานบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ และครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ สำเนานบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ครั้งที่ ๑๙ ถึงครั้งที่ ๒๔

๓. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า 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 และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน



- ๕ -

ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ สอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น ยังมีความเห็นและการตีความที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณา วินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ ของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติ เงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง”

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของบุคลากรในภาครัฐถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ที่ส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติและเป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงเจตนารมณ์เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยกำหนด



- ๖ -

กลไกในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการทุจริตในภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ เศรษฐกิจ สังคมและประชาชน

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรตรวจสอบ นอกเหนือจากการตรวจสอบของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการ ในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธาน กรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ สอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” วรรคสอง บัญญัติว่า “สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยัง



- ๗ -

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป” และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนา คำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวน การสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชา กระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และ ความเสมอภาคของบุคคล และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหาร ระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาเพื่อแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง กำหนดขั้นตอนการดำเนินการ ไต่สวนไว้ในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน ข้อเท็จจริง และชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหาหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำ ประกอบการชี้แจงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการ เช่นเดียวกับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในฐานความผิดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ และกฎ ก.พ. ว่าด้วย



- ๘ -

การดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ ข้อ ๒๑ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๘ ส่วนขั้นตอนที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ กฎหมายมิได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหา มีหน้าที่ใดเพิ่มเติม หรือมีขั้นตอนหรือกระบวนการใดอันเป็นการ เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา อีกทั้งมาตรการตามพระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ เป็นเพียงขั้นตอนในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง เท่านั้น การดำเนินการทางวินัยตามมาตรการดังกล่าวมิได้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษ ทางวินัยตามมาตรา ๔๑ ผู้ถูกลงโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ และหากผลการอุทธรณ์ ไม่เป็นที่พอใจหรือเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อให้ได้รับ ความเป็นธรรมได้อีก อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นการลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกันกับที่เคยมีการลงโทษ ทางวินัยซึ่งถึงที่สุดแล้ว นั้น เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดและส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณา โทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยอีก เป็นกระบวนการที่แตกต่างหากจากกระบวนการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน แม้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง



- ๙ -

ถอดถอนได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนย่อมมีอำนาจดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีอยู่เดิมแล้วจึงออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ 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





- ๑๐ -

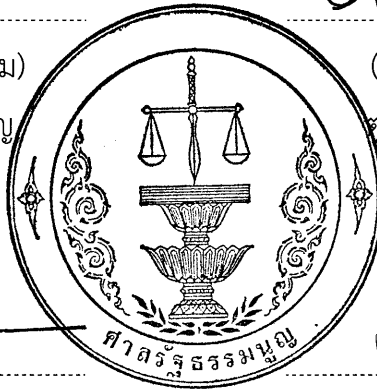
(คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖)

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนพดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ