

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองสงขลา ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้จัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ภาครัฐ ต่อมาปี ๒๕๔๖ กระทรวงยุติธรรมร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ภาครัฐ พ.ศ. เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สืบและวินิจฉัย กรณีการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่ง ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง ในที่สุดพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ โดยมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ มาตรา ๒ บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจาก วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด ๒ การได้สวนข้อเท็จจริง ให้มีผลใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยมีโครงสร้าง ประกอบด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) มีฐานะเป็นกรม

สังกัดกระทรวงยุติธรรม สำหรับขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ประกอบด้วย ขั้นตอนการปฏิบัติจำนวน ๖ ขั้นตอน คือ

๑. การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน
๒. การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน
๓. การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา
๔. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน
๕. การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง
๖. การพิจารณาและมีมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

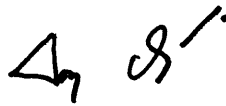
สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา ๔๑ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้ออกคำสั่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบ ในการดำเนินการตามนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและเป็นศูนย์กลางประสานงานกับ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปราม การทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มุ่งหมายให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารโดยทำหน้าที่ ตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาเพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ สำหรับผลการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดกระทำการทุจริต และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ประธานกรรมการ ป.ป.ท. ส่งรายงาน เอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ สอบสวนวินัย โดยผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่อง ซึ่งเป็นแนวมาตรฐานเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. การดำเนินการตรวจสอบการกระทำการทุจริต ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มีขั้นตอนการปฏิบัติประกอบด้วย ๖ ขั้นตอน คือ การแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวน การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งข้อกล่าวหา และการชี้แจง

ข้อกล่าวหา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และการพิจารณา และมีมติชี้มูล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการไต่สวนที่มีมาตรฐานและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม แต่อย่างไรก็ดีหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้อง ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ส่วนกรณีการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกัน กับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยที่ถึงที่สุดแล้ว มิใช่การโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ถือว่าอยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ