

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖

วันที่ ๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองสงขลา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว ในส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ด้วยนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไปที่วางหลักการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคล โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับวินิจฉัย ความเห็นข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ

ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการ ทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” วรรคสอง บัญญัติว่า “สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป” และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงาน ตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดัน เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็น

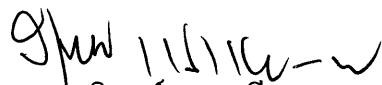
ศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย อีกทั้งมีผลให้มีการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยอันถึงที่สุดแล้ว เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า วินัยข้าราชการถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานบุคคลในภาครัฐเพื่อใช้ควบคุมข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย โดยคำนึงถึงระบบคุณธรรม ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น และกฎหมายต้องกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน ถูกต้อง เป็นธรรม ตามหลักนิติธรรม ให้สิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนและเปิดโอกาสให้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหา ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาเพื่อแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ เช่นนี้เฉพาะแต่กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัยเท่านั้น ที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัย

แก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวน การสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ทั้งนี้ เพื่อให้การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจน เพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการตามหลักนิติธรรม เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านพยานไต่สวนและชี้แจง หรือแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหาได้เช่นเดียวกับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการ ทางวินัยในฐานความผิดอื่น ๆ และเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ สอบสวนวินัย ส่วนในขั้นตอนผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหา มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพิ่มเติมโดยไม่ต้องชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐาน โต้แย้งอีก เพราะผู้บังคับบัญชาไม่ต้องสอบสวนวินัย โดยใช้รายงาน เอกสาร และความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนวินัยในการพิจารณาโทษ และหากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้อง ก็สามารถใช้สิทธิทางศาล โดยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน โดยองค์การตุลาการ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการสร้างภาระหรือขั้นตอนในการดำเนินการของ ผู้ถูกกล่าวหาเพิ่มขึ้น หรือแตกต่างไปจากการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น เมื่อพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และ มาตรา ๔๑ หาได้มีข้อความให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษซ้ำอีกในมูลความผิดเดียวกันได้ อันจะเป็นกรณี ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อประเด็นที่ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เป็นการลงโทษทางวินัยซ้ำในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยอันถึงที่สุดแล้ว เป็นผลจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชา มิใช่เป็นกรณีว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยในข้อนี้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล

ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ  
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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

  
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ