

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

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

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางจิตติมา รัตนพันธ์) ในคดีหมายเลขดำที่
บ. ๑๐/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือ
ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี หนังสือส่งคำโต้แย้งเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อธิบดีกรมพัฒนาสังคม
และสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คณะอนุกรรมการสามัญประจำ
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.)
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ต่อศาลปกครองกลางว่า
เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานราชการ ตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์ กลุ่มงานบริหารทั่วไป ศูนย์คุ้มครอง



- ๒ -

คนไร้ที่พึ่งจังหวัดชุมพร สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ตามระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๒ มีหน้าที่และอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง ประสานงาน ประเมินผลข้อเท็จจริง จ่ายเงินแทนเจ้าหน้าที่การเงิน พิจารณาวินิจฉัยปัญหาและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดชุมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ ๑๘๙๒/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และมีคำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ ๒๒๒๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีมติชี้มูลความผิดว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๖๒ (๑) และ (๔) และผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๔ (๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ พิจารณาลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นสำนวนการสอบสวนโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ ๑๖๕๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา การดำเนินการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วย



การบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอาจพิจารณาคดีโดยถือตามข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่แก้ข้อกล่าวหา ทั้งที่ควรเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ต้องพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิด บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดและเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก้าวล่วงเข้าใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบถ่วงดุลหรือคัดค้านได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่าศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้นำพยานเอกสารที่ได้จากการไต่สวนในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๖๖ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๖) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้



๑. สำเนาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๑ - ๔๙๒/๒๕๕๐) สำเนาบันทีกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตภาครัฐ (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๑ - ๔๙๔/๒๕๕๐) สำเนาบันทีกการประชุมกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. ครั้งที่ ๘ และครั้งที่ ๑๕

๒. สำเนาบันทีกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ และครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ สำเนาบันทีกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ครั้งที่ ๑๙ ถึงครั้งที่ ๒๔

๓. ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สรุปได้ว่า การที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลปกครอง ก.พ.ค. คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น ยังมีความเห็นและการตีความที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้ง คำโต้แย้งเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดี พยานเอกสารที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวน



- ๕ -

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย ไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรตรวจสอบนอกเหนือจากการตรวจสอบของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการดำเนินนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่มีความซ้ำซ้อนซ้ำ และปัญหาการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เป็นปัญหาสำคัญของประเทศไม่ประสบความสำเร็จ ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท.



- ๖ -

มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิด เป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด และเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก้าวล่วงเข้าใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลของทุกหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบถ่วงดุลหรือคัดค้านได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย เนื่องจากความผิดทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน โดยมีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกเหนือจากหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นมาตรฐานเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทิศทางเดียวกัน การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นเครื่องมือในการรักษาวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้มาตรการทางปกครองเพื่อลงโทษ



- ๗ -

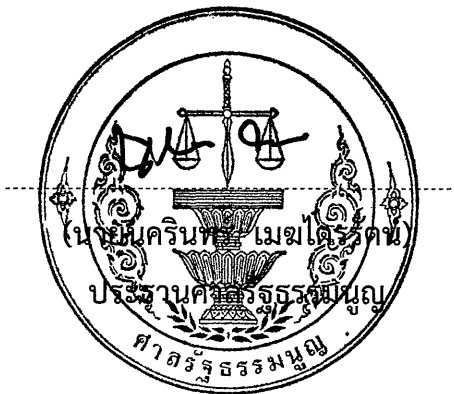
ผู้ที่กระทำผิดวินัย โดยที่การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดทางวินัยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา เนื่องด้วยความผิดทางอาญามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความสงบสุขของสังคม โทษทางอาญาจึงเป็นเครื่องมือควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่มีสภาพบังคับที่รุนแรง มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ได้รับโทษทางอาญา การพิสูจน์ความผิดของจำเลยจึงต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ถือหลักการสำคัญว่าการดำเนินคดีอาญาต้องอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้ไม่มีความผิด ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ดังนั้น การดำเนินการเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นคนละส่วนกับการดำเนินคดีอาญา เมื่อพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นกระบวนการอันนำไปสู่การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และเป็นคนละส่วนกับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๔๕ บทบัญญัติมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณีกับหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้ไม่มีความผิด แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก อันมีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่ยังคงเป็นกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหารเองเพื่อลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ การไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความสำคัญแก่ผู้ถูกกล่าวหา อาทิ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ถ้อยคำ ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำพยานหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้” และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๐ กำหนดให้ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่า



- ๘ -

ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจงได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด และเมื่อปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะ สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และหากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของ ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ตามมาตรา ๔๔ ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ทั้งนี้ หากไม่พอใจในผลของการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็สามารถใช้สิทธิทางศาลโดยฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือ ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และผู้บังคับบัญชาได้ ถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยที่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาและสอดคล้องกับ หลักนิติธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นคนละกรณีกับหลักในคดีอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิดหรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง





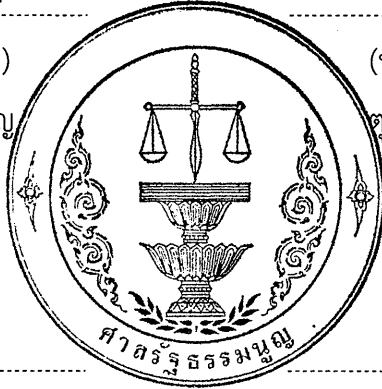
(คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๓)

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจirinติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ