

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนางจิตติมา รัตนพันธ์ ผู้ฟ้องคดี ฟ้องกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 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 ต่อผู้ร้องในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๐/๒๕๖๔ ว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานราชการ ตำแหน่ง นักสังคมสงเคราะห์ กลุ่มงานบริหารทั่วไป ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดชุมพร สังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาจ้างพนักงานราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ มีกำหนด ๔ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ สิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ มีหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง ประสานงาน ประเมินผลข้อเท็จจริง จ่ายเงินแทนเจ้าหน้าที่การเงิน พิจารณาวินิจฉัยปัญหา และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗

มีมติชี้มูลความผิดในการประชุมครั้งที่ ๙๗/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ว่า การเบิกจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งจังหวัดชุมพรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามฎีกาที่ ๓๖๐๐๐๑๕๓๙๐ และฎีกาที่ ๓๖๐๐๐๓๑๗๙๗ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๖๒ (๑) และ (๔) และมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๔ (๒) ในการจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งให้กับผู้ขอรับการช่วยเหลือโดยลงรายการในใบสำคัญรับเงิน วันที่และจำนวนเงินที่จ่ายไม่ตรงต่อความเป็นจริง และให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งโดยผู้ทำหน้าที่ตรวจเยี่ยมบ้านกรอกข้อเท็จจริงในรายงานทำความเข้าใจโดยไม่มีอำนาจ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ พิจารณาโทษทางวินัยโดยถือเอารายงาน เอกสารพร้อมความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นสำนวนการสอบสวนโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ ๑๖๕๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อผู้ร้อง ระหว่างการพิจารณาคดีของผู้ร้อง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐและเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี และวรรคสอง บัญญัติว่า “สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง โดยที่ผู้ฟ้องคดีมีได้ระบุเหตุผลที่สนับสนุนไว้ในคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๙ วรรคสอง อย่างไร แต่เหตุผลดังกล่าวไปปรากฏอยู่ในความเห็นของผู้ร้องว่า บทบัญญัติดังกล่าว มิได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ พร้อมกับพยานหลักฐานที่ใช้ประกอบการชี้มูล ความผิดทางวินัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี และมีหน้าที่พิจารณาสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วทำความเห็นเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องนำผลการพิจารณาเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ หรือหารือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพื่อพิจารณาและมีความเห็นประกอบการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดี สามารถใช้ผลการพิจารณาและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีในชั้นศาลได้ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยก็ตาม แต่เป็นเพียงไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือเอาสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นสำนวน การสอบสวนทางวินัย โดยให้ถือตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีมติมาเสมือนเป็นความเห็นของ คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เริ่มต้นพิจารณา โทษทางวินัยตามสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ภายในสามสิบวัน ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับรายงานการสอบสวนและความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงพิจารณาโทษทางวินัย เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงให้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่ไม่ใช้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะลงโทษทางวินัย ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้ทันทีโดยไม่ต้องพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของตนเองอีก ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีมิใช่กรณีตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ

ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๔๐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน พิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง” ซึ่งมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การปฏิบัติต่อข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไปซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองลงมาที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปทำนองเดียวกัน จึงให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ สอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...” โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัย แก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ...” และมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือ

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

วรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” อันมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทำนองเดียวกับ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีมติให้ผู้บังคับบัญชากลงโทษดังกล่าวได้ ต้องมีการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติการดำเนินการดังกล่าวไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้มีการให้ถ้อยคำ หาพยานหลักฐานมาแสดง มีการสอบสวนพยานผู้เกี่ยวข้องมาก่อนแล้ว การที่ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวใช้รายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมแล้วของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก จึงมิได้สร้างภาระเพิ่มขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอีกแต่ประการใด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวนั้นต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง จะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

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



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ