

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คำโต้แย้งเพิ่มเติม พยานเอกสารที่เกี่ยวข้องและ เอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณา วินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและ เสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มี ความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง บัญญัติว่า “เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูล

ความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวน การสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี”

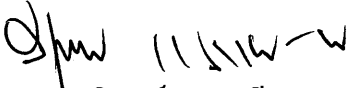
เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรตรวจสอบนอกเหนือจากการตรวจสอบของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง และข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการ ในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มี อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิด โดยเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดทั้งที่ยังไม่มี คำพิพากษาอันถึงที่สุด และเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก้าวล่วงเข้าใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในการบริหารงานบุคคลของทุกหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบถ่วงดุลหรือคัดค้านได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นกระบวนการ ตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งแยกออกจากการดำเนิน

คดีทางอาญา เนื่องจากความผิดทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการ ให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน การลงโทษทางวินัยจึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของฝ่ายปกครอง และเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้มาตรการทางปกครองเพื่อลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งยังมีใช้เป็นการดำเนินคดีอาญาที่ต้องกระทำโดยกระบวนพิจารณาดีของศาล อีกทั้งนำพนักงาน หลักฐานที่พิสูจน์ความผิดทางวินัยไม่จำต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา เช่นนี้ การพิสูจน์ ความผิดคดีอาญาของจำเลยจึงต้องอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็น ผู้บริสุทธิ์ ดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อพิจารณา โทษทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นคนละส่วนกับการดำเนินคดีอาญา เมื่อพระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นกระบวนกรอันนำไปสู่การพิจารณาโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และเป็นคนละกรณีกับการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๔๕ จึงไม่อยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก อันมีลักษณะก้าวล่วงเข้าใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการ บริหารงานบุคคลอยู่บ้างก็ตาม แต่กระบวนกรไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา เช่น มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควร ที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบ การชี้แจง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการชี้แจง ข้อกล่าวหาและการให้ถ้อยคำ ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำพยานหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟัง การชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้” และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๒๒ บัญญัติให้ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและให้ ผู้ถูกกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจงได้ตามหลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด และเมื่อปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

นอกจากนี้ หากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิทางศาลโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐนี้ได้ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิด ไม่ได้ปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด และไม่เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก้าวล่วงเข้าใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลของทุกหน่วยงานของรัฐปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

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


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ