

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

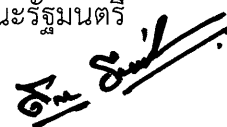
ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

การป้องกันปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลและเป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเห็นผลเป็นรูปธรรม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้มีองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ แต่เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก ทั้งยังเป็นองค์กรอิสระที่มีใช้ส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหารที่ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรี



ในขณะนั้นจึงมีมติจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐขึ้น และได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ใต้สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ส่งผลให้ การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรง ตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีการตราพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นใช้บังคับ

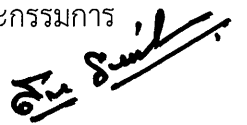
พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการใต้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการ เพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากรัฐบาล มีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วน ของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๒ การใต้สวนข้อเท็จจริง มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธาน

สุวิทย์

กรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิด เป็นการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดโดยยังไม่มี คำพิพากษาอันถึงที่สุด และให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก้าวล่วงการใช้อำนาจบริหารงานบุคคล ของหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ การกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการ ที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาเพื่อแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อให้ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำ การทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นมาตรฐานเดียวกันกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ ดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้สวนและมีมติวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐและเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย โดยกำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ

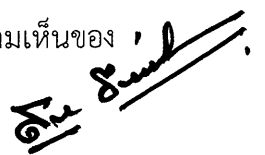


สอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา สำหรับในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางอาญาด้วย มาตรา ๔๕ กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวน การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงาน สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นกัน โดยที่การดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้ลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นมาตรการในการควบคุม พฤติกรรมของบุคคลในสังคม และกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญา จึงให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความ ผิด เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นหลักสำคัญ ประการหนึ่งของหลักนิติธรรมและระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลที่ได้รับการยอมรับในนานา อารยประเทศ และได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง ว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมี คำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความ ผิดมิได้” ด้วยเหตุผลดังกล่าวการพิสูจน์ความผิดของจำเลยเพื่อนำไปสู่การลงโทษจึงต้องกระทำ โดยการพิจารณาคดีของศาล และการพิจารณาซึ่งนำพนักงานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย ต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัย สำหรับการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐาน ความประพฤติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณา ซึ่งนำพนักงานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดเพียงมีพยานหลักฐานที่เชื่อได้ว่ามีกระทำความผิด ทางวินัยตามที่กล่าวหาไม่ต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยดังเช่นในคดีอาญา ดังนั้น การดำเนินการ ทางวินัยและการดำเนินคดีอาญาจึงเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกัน เมื่อพระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณี

สม. ๒๕๕๑

ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย มิใช่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในทางอาญา การกำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก จึงไม่อาจถือเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิด และปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดโดยยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด อันเป็นการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการในการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการ กระทำการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไข เพิ่มเติม เห็นได้ว่า มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยและผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย เช่น การให้สิทธิคัดค้านคณะกรรมการ ป.ป.ท. อนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามหลักความเป็นกลางหรือไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ การให้สิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยมีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้ ตามหลักฟังความสองฝ่าย อีกทั้งยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ได้ และโดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติ มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา ๔๐ จึงมิใช่การใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ หากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ถูกต้อง ก็สามารถใช้สิทธิทางศาลโดยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ อันเป็นหลักประกันในการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมโดยศาล ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน วินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของ



คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา จึงเป็นมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด และไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ