

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๖

วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กรณีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)

สรุปความเป็นมา

๑. ความเป็นมาก่อนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งคำร้อง
ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๑.๑) กรมประชาสัมพันธ์ได้ประกาศประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ
จำนวน ๒๒๕ เครื่อง ตามประกาศกรมประชาสัมพันธ์ ที่ นร ๑๕๐๒/กค. ๑๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๓
มกราคม ๒๕๕๒ (กค.= กองคลัง) และนายวิจิตร วุฒิอำพล อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ได้แต่งตั้ง
คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ฯ (ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า คณะกรรมการ ฯ) จำนวน ๕ คน
ได้แก่ ๑) นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ประธานกรรมการ, ๒) นายบุญชู ไม้แก้ว, ๓) นางสาวกนกพร ณ พิกุล
๔) นายสุรศักดิ์ มิ่งสมร, ๕) นางสาวอรุณญา เกตุแก้ว ต่อมาคณะกรรมการ ฯ ได้สรุปผลการพิจารณา
เสนออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ตามบันทึกถนัดที่สุดที่ นร ๑๕๐๖/ศสช./๒๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม
๒๕๕๒ (ศสช.= ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศการประชาสัมพันธ์) โดยมีมติเป็นเอกฉันท์เสนอความเห็น
ให้มีการจัดเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด โดยอธิบดี
กรมประชาสัมพันธ์ได้อนุมัติตามเสนอ เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๒

๑.๒) เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๒ กองคลัง กรมประชาสัมพันธ์ได้รับหนังสือขอ
ความเป็นธรรมเกี่ยวกับการประมูลเช่าซื้อคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน
๒๕๕๒ จากบริษัท สุพรีม ดิสทริบิวชั่น (ไทยแลนด์) จำกัด จึงเสนออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์
ซึ่งได้มีคำสั่งให้ชะลอเรื่องที่ได้อนุมัติไว้ก่อนและให้คณะกรรมการ ฯ พิจารณาข้อร้องเรียนและชี้แจง
ข้อเท็จจริงแก่บริษัทที่ร้องเรียน โดยมอบหมายให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์
พิจารณาเอกสารร้องเรียนดังกล่าว

๑.๓) เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการ ฯ ๔ คน ได้มีบันทึกด่วนที่สุดที่ นร ๑๕๐๖/ศสช./๓๒๘ เสนออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ โดยเสนอความเห็นยืนยันให้มีการจัดเช่า คอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด ต่อไป

ส่วนนางสาวกนกพร ณ พิกุล ได้ทำบันทึก สทท. ๑๑ ที่ นร ๑๕๐๘/สทท./๑๕๑๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ (สทท.= สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง ๑๑) เสนออธิบดี กรมประชาสัมพันธ์ชี้แจงเหตุผลที่ไม่ขอลงนามและขอให้มีการทบทวนพิจารณารายละเอียดข้อกำหนด ให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่ง โดยเห็นว่าหลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาของคณะกรรมการ ฯ ไม่ตรงกับระเบียบ หน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ

แต่อย่างไรก็ตาม บันทึกของคณะกรรมการ ฯ และกรรมการทั้ง ๒ ฉบับ มิได้นำเสนอ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ โดยนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ (ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ฯ) ได้ขอรับบันทึกเสนอความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการ ฯ คืนจาก กองคลัง เพื่อคณะกรรมการ ฯ นำไปทบทวนความเห็นใหม่

๑.๔) เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการ ฯ ทั้ง ๕ คน ได้สรุปผล การพิจารณาเสนออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์พิจารณาตามบันทึกด่วนที่สุดที่ นร ๑๕๐๖/ศสช./๓๘๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ (ที่จริงวันที่คณะกรรมการประชุมยกเลิกการเช่าคอมพิวเตอร์พร้อม อุปกรณ์ส่วนควบ คือ วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ในประเด็นนี้นางสาวอรุณญา เกตุแก้ว กรรมการ ฯ ได้ให้การว่าบันทึกดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ได้พิมพ์ไว้ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๒ คงเว้นวันที่ไว้ เมื่อ คณะกรรมการลงชื่อในบันทึกครบทุกคนในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงได้ลงวันที่ ๒ โดยไม่ได้แก้เดือน กรณีจึงน่าจะเชื่อว่า วัน เดือน ปี ในบันทึกที่ขอยกเลิกการประกวดราคาที่ถูกต้องควรเป็นวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒) โดยเสนอความเห็นว่าการยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้ และจัดให้มีการประกวดราคาใหม่ แต่ปรากฏว่าบันทึกด่วนที่สุดที่ นร ๑๕๐๖/ศสช./๓๘๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ มิได้มีการ นำเสนอต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์แต่อย่างใด

๑.๕) วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ นายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ขอให้คณะกรรมการ ฯ จัดทำบันทึกการพิจารณาผลการประกวดราคาใหม่ เพื่อให้ นายวีรพล ดวงสูงเนิน มีทางเลือกในการเสนอ ความเห็นบ้าง จากนั้นนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ได้เสนอต่อที่ประชุมว่าจะนำบันทึกการพิจารณาผลดังกล่าว ไปเปลี่ยนข้อความใหม่ในบันทึกด่วนที่สุดที่ นร ๑๕๐๖/ศสช./๓๘๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ในหน้าที่ ๒ หน้าที่ ๓ โดยนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ เป็นผู้บอกรายละเอียดของข้อความที่แก้ไขเพื่อให้มี ความพอดีในหน้า ๒ และหน้า ๓ โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความจากเดิมที่เสนอให้อธิบดีกรม

ประชาสัมพันธียกเลิกการประกวดราคามาเป็นขออนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด โดยใช้ลายมือชื่อของกรรมการทุกคนในบันทึก นร ๑๕๐๖/ศสช./๓๘๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ฉบับเดิม แทนการลงลายมือชื่อใหม่ ทั้งนี้ นางสาวกนกพร ณ พิกุลเพียงคนเดียวที่ไม่เห็นด้วยและคัดค้านกับการเปลี่ยนแปลงข้อความใหม่ โดยนางสาวธัญญา เกตุแก้ว กรรมการ ฯ ใช้น้ำยาลบคำผิดลบเดือนพฤษภาคมเป็นเดือนมิถุนายน จากนั้นนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ได้นำบันทึกฉบับที่แก้ไขใหม่เสนอ นายวีรพล ดวงสูงเนิน โดยไม่ผ่านกองคลังตามระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ โดยคณะกรรมการ ฯ คนอื่นๆ ไม่มีโอกาสตรวจสอบดูข้อความในบันทึกที่แก้ไขดังกล่าวแต่อย่างใด

๑.๖) นายวีรพล ดวงสูงเนิน จึงได้นำบันทึกแก้ไขดังกล่าวเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธีย เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธียเชื่อว่าเป็นบันทึกเสนอขออนุมัติของคณะกรรมการ ฯ จริง จึงได้ลงนามอนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๒

ต่อมาบันทึกการอนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์ดังกล่าวได้ส่งให้นายวิมล ไกรลาส หัวหน้าฝ่ายพัสดุอาคารและสถานที่และยานพาหนะดำเนินการตามหน้าที่ต่อไป แต่นายวิมล ไกรลาส จำได้ว่าบันทึกฉบับนี้ได้เคยผ่านเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังพิจารณามาก่อน แต่การเสนอครั้งนี้มีการเปลี่ยนแปลงวันที่ในหน้าแรกและเปลี่ยนข้อความในหน้าที่ ๒ และหน้าที่ ๓ นายวิมล ไกรลาส จึงทำบันทึกรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวเสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธีย ตามบันทึกที่ นร ๑๕๐๖/กค. (ฝพย.)/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ (ฝพย.= ฝ่ายพัสดุอาคารสถานที่และยานพาหนะกองคลัง)

๑.๗) อธิบดีกรมประชาสัมพันธียได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ อนุมัติให้ยกเลิกการอนุมัติ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ รวมทั้งยกเลิกการประกวดราคาตามที่กองคลังเสนอ และได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องนี้ขึ้น ต่อมา นายสมพงษ์ วิสุทธิแพทย์ อธิบดีกรมประชาสัมพันธีย (แทนนายวิจิตร วุฒิอำพล ที่เกษียณอายุราชการ) ได้มีคำสั่งกรมประชาสัมพันธีย ที่ ๘๗๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ กับพวก ส่วนนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย ฯ มีความเห็นว่านายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรไล่ออกจากราชการ และดำเนินคดีอาญา

๑.๘) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับคำร้องเรียนจากบริษัท สุพรีม ดิสทริบิวชั่น (ไทยแลนด์) จำกัด จึงได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงจนในที่สุดมีมติในที่ประชุม ครั้งที่ ๒๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ๗ เสียง ว่า นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกของคณะกรรมการ ฯ ตามบันทึกด่วนที่สุดที่ นร ๑๕๐๖/ศสช./๓๘๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ (ซึ่งผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังมาแล้ว) โดยเปลี่ยนข้อความในหน้าที่ ๒ และ หน้าที่ ๓ จากเดิมที่เสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ยกเลิกการประกวดราคามาเป็นขออนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด และใช้ลายมือชื่อของคณะกรรมการ ฯ ในหน้าที่ ๔ มาประกอบในบันทึกที่แก้ไขดังกล่าว และนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้นำบันทึกลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ เสนออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อันเป็นการช่วยเหลือบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด ที่เสนอราคาผิดเงื่อนไขการประกวดราคาตามข้อกำหนดของกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีได้ส่งเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายพัสดุพิจารณาอีก เป็นเหตุให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้น หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงของคณะกรรมการ ฯ และผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้ว จึงได้อนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด ดังนั้น นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน จึงมีความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง และมีความผิดทางอาญา (๑) ฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดทำหรือรักษาทรัพย์ใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต (๒) ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (๓) ฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น และ (๔) ฐานเป็นเจ้าพนักงานทำการรับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้น หรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ และรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๓ มาตรา ๑๖๑ และมาตรา ๑๖๒ (๑) (๔) ตามลำดับ ประกอบมาตรา ๘๓ (การกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป) และมาตรา ๕๐ (การกระทำความผิดผิดกฎหมายหลายบท)

๑.๕) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือถึงอัยการสูงสุด ให้มีคำสั่งฟ้องนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน และมีหนังสือถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ให้พิจารณาลงโทษนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน ตามหนังสือด่วน ที่ ปช. ๐๐๐๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และหนังสือด่วน ที่ ปช. ๐๐๐๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ

๑.๑๐) เมื่อได้รับหนังสือจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว สำนักนายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง ที่ ๑๗๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ เรื่องลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีนายวีรพล ดวงสูงเนิน กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

๑.๑๑) เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ นายวีรพล ดวงสูงเนิน ผู้ถูกกล่าวหา ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษถึงเลขาธิการ ก.พ. โดยขอโต้แย้งมติของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเด็น ดังนี้

(๑) กรณีให้ความช่วยเหลือบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด เพื่อให้ชนะการประกวดราคาและร่วมกันทุจริตการเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ ดังนี้

กองคลัง กรมประชาสัมพันธ์ ได้มีประกาศประกวดราคาเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ส่วนควบ โดยอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการ ๑ จำนวน ๕ คน ได้แก่ ๑) นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ประธานกรรมการ, ๒) นายบุญชู ไม้แก้ว, ๓) นางสาวกนกพร ณ พิบูล ๔) นายสุรศักดิ์ มิ่งสมร, ๕) นางสาวอรัญญา เกตุแก้ว ให้ดำเนินการพิจารณาผลการประกวดราคา ๑ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ๑ ได้มีมติเห็นควรเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด และได้เสนอต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ โดยอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๒ อนุมัติการเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด ข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีส่วนในการเข้าไปเป็นคณะกรรมการ ๑ หรือเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ๑ หรือเข้าไปแทรกแซงการพิจารณาของคณะกรรมการ ๑ พิจารณาผลการประกวดราคา ๑ มาตั้งแต่แรก และไม่มีมูลเหตุจูงใจใดๆ ที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทหนึ่งบริษัทใด หากจะมีการวิงวอนขอความช่วยเหลือควรที่จะมีการดำเนินการดังกล่าวมาตั้งแต่แรกแล้ว คงไม่ใช่เกิดขึ้นภายหลังที่ผู้ถูกกล่าวหาเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแน่นอน

(๒) กรณีผู้ถูกกล่าวหาพร้อมกับนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกฉบับลงวันที่ นร ๑๕๐๖/ศสช./๓๘๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ดังนี้

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับบันทึกคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ฯ ฉบับลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่เสนอให้ยกเลิกการประกวดราคา ฯ แล้ว ในชั้นแรกก็ได้ลงนามกำกับผ่านเรื่องเพื่อเสนอต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เลย แต่ยังไม่นำเสนอโดยทันทีเนื่องจากเรื่องดังกล่าวอยู่ในแฟ้ม “เพื่อพิจารณา” จึงได้นำทุกเรื่องมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง (ซึ่งเป็นเรื่องปกติในการปฏิบัติงานของผู้ถูกกล่าวหา ที่เมื่อลงนามกำกับหรือได้ทำความเห็นประกอบการพิจารณาของอธิบดีแล้ว ก็จะต้องนำมาทบทวนอีกครั้งหนึ่งเสมอ) และพบว่า มีข้อผิดพลาดในบันทึก กล่าวคือ วันเดือนปีที่ปรากฏในบันทึก คือ วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ยังไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริง เพราะคณะกรรมการ ฯ ประชุมกันครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และนำเสนอกองคลังเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งการให้มีการแก้ไขเฉพาะวันเดือนปีที่นำเสนอจาก “วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒” เป็น “วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒” เพื่อให้ถูกต้องตามความเป็นจริงเท่านั้น การพิจารณาทบทวนเหตุผลในการยกเลิก หรือไม่ยกเลิก และผลดีหรือผลเสีย การเสนอทางเลือกเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาตัดสินใจ นำเสนออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้ถูกกล่าวหาเพียงแต่ถามและปรึกษาหารือกับนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ และคณะกรรมการ ฯ เท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการ ฯ จะดำเนินการอย่างไรต่อไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ฯ ทั้งสิ้น

(๓) ในกรณีคณะกรรมการ ฯ ไม่รู้เห็นยินยอมให้นำลายมือชื่อมาใช้ประกอบบันทึกฉบับลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ชี้แจง ดังนี้

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับบันทึกฉบับลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ (ซึ่งแก้ไขเดือนพฤษภาคมเป็นเดือนมิถุนายน แล้ว) สงสัยว่า ทำไมจึงใช้ลายมือชื่อเดิม จึงได้สอบถามข้อเท็จจริง ซึ่งได้รับคำชี้แจงจากนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ว่าคณะกรรมการ ฯ ทุกคนยินยอมให้ใช้ลายมือชื่อเดิมแล้ว โดยไม่ต้องลงนามใหม่

(๔) ในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงความเห็นของคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการ ไม่ได้มีโอกาสตรวจสอบดูก่อนการนำเสนอชี้แจง ดังนี้

เมื่อนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ได้ดำเนินแก้ไขเปลี่ยนแปลงความเห็นของคณะกรรมการ ฯ นั้น ผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจทราบได้ว่า นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ได้ให้คณะกรรมการ ฯ ได้ตรวจดูเอกสารบันทึกหรือไม่ เพราะไม่ใช่คณะกรรมการ ฯ ที่มีส่วนรับรู้เรื่องนี้ได้

(๕) กรณีไม่ได้นำเสนอบันทึกผ่านกองคลังเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่งตามขั้นตอนขอชี้แจง ดังนี้

ผู้ถูกกล่าวหาไม่ทราบว่า นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ไม่ได้นำเสนอบันทึกผ่านกองคลังเพราะในบันทึกดังกล่าวระบุชัดเจนว่า “เรียน อปส. ผ่าน รปว. และ ออกก.” (อปส. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ออกก. ผู้อำนวยการกองคลัง) ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการนำเสนอเรื่องถึงอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เพิ่งจะมารู้ความจริงในภายหลังเมื่อนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว

(๖) ส่วนกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้เสนอความเห็นต่อท้ายบันทึกฉบับลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยลบลายมือชื่อที่ได้ลงนามกำกับไว้ก่อนแล้วออกนั้น

เนื่องจากบันทึกฉบับลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ หน้า ๔ ที่ยังเป็นลายมือชื่อเดิมของคณะกรรมการ ฯ ฉบับลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ได้สอบถามนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ และได้รับคำชี้แจงเป็นไปตามประเด็นในข้อ (๓) จึงได้หลงเชื่อและได้ลงความเห็นต่อท้ายพร้อมกับลบลายมือชื่อที่ได้ลงนามไว้ก่อนแล้วออก เพราะถือว่าบันทึกฉบับนี้ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ

(๓) คณะกรรมการ ฯ ไม่เคยรายงาน ว่า บริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด เสนอราคาผิดเงื่อนไขแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการเสนอเพื่อขออนุมัติต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในครั้งแรกหรือบริษัท สุพรีม ดิสทริบิวชั่น (ไทยแลนด์) จำกัด ได้ร้องเรียน หรือแม้แต่บันทึกของคณะกรรมการ ฯ ฉบับลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่ได้เสนอให้ยกเลิกการประกวดราคา ฯ ก็มีได้รายงาน ว่า บริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด เสนอราคาผิดเงื่อนไขอันเป็นเหตุให้ต้องยกเลิกแต่ประการใด

๑.๑๒) สำนักงาน ก.พ. มีหนังสือที่ นร ๐๗๐๕.๒/๑๘๘๘ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องนายวีรพล ดวงสูงเนิน อุทธรณ์คำสั่ง สรุปได้ ดังนี้

กรณีที่นายวีรพล ดวงสูงเนิน มิได้ควบคุมดูแล หรือสั่งให้มีการดำเนินการแก้ไขความเห็นของคณะกรรมการ ฯ ให้ถูกต้องตามขั้นตอนของการจัดทำเอกสารของทางราชการ โดยให้จัดทำบันทึกความเห็นของคณะกรรมการ ฯ ฉบับใหม่ แต่กลับยอมรับการนำบันทึกความเห็นเดิมของคณะกรรมการ ฯ ที่เสนอต่อผู้บังคับบัญชาแล้วมาแก้ไขเป็นบันทึกฉบับใหม่ ว่าเป็นบันทึกที่มีการดำเนินการถูกต้อง และได้เสนอบันทึกดังกล่าวต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อพิจารณานั้น พฤติการณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเอาใจใส่ รั้งรักษาประโยชน์ของทางราชการ ตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุ

อันควรงดโทษ เนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน จึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ ก.พ. เห็นว่าอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ฟังขึ้น การที่สำนักนายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษได้ นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการตามมติ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการไม่ถูกต้องและเหมาะสม ก.พ. จึงลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งลงโทษได้ นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการ แล้วให้ทำทัณฑ์บนนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นหนังสือ และสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการต่อไป

๑.๑๓) สำนักนายกรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งที่ ๒๔๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่องยกเลิกคำสั่งลงโทษ ตามมติ ก.พ. ที่เห็นว่านายวีรพล ดวงสูงเนิน มิได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีได้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเอาใจใส่ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ เนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน จึงเห็นควรงดโทษ และยกเลิกคำสั่งลงโทษได้ นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการ และให้มีคำสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการต่อไป

๑.๑๔) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีหนังสือที่ ปช ๐๐๐๑/๑๐๖ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ทั้งนี้เพราะ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๑ (๓) ซึ่งในเรื่องดังกล่าว นายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่านายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงส่งรายงานและความเห็นไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษ ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

ต่อมา นายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเลขาธิการ ก.พ. และคณะกรรมการ ก.พ. ได้มีมติกลับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษสถานเบาและให้สั่งให้กลับเข้ารับราชการได้ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งรับกลับเข้ารับราชการการปฏิบัติภารกิจของ ก.พ. ครั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอันเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงขอส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒. ความเป็นมาในชั้นศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๑) ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ และส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ. ชี้แจง

๒.๒) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๕๐๘๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงศาลรัฐธรรมนูญพร้อมความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ชี้แจงแก่เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ สรุปได้ ดังนี้

(๑) การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้สวนและวินิจฉัย (ตัดสิน ชี้ขาด) ว่านายวีรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ถือได้ว่าเป็นอันยุติตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๑ (๓) หรือไม่นั้น ขอชี้แจงว่า

(ก) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ “ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ตามมาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้นการพิจารณาว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีขอบเขตหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงต้องพิจารณาไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

(ข) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามเหตุที่กำหนดในมาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนและถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือเป็นที่สุด ดังนั้นการรายงานและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีผลเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น รายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อยุติในข้อกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป ดังนั้นเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว กรณีย่อมเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้ครบถ้วนแล้ว

(๒) การที่ ก.พ. พิจารณากลับฐานความผิดทางวินัยที่จะลงโทษแก่นายวีรพล ดวงสูงเนิน จากความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ เป็นการถูกต้องหรือไม่ นั้น ชี้แจงว่า

(ก) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ ได้บัญญัติรับรองว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหานั้นก็ได้อีก การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เพียงเท่านั้นจึงหมายความว่า กระบวนการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์มิใช่จะพิจารณาเฉพาะรายงานการสอบสวนทางวินัยเท่านั้น แต่ยังให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วย การพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล หรือ ก.พ. จึงอาจพิจารณาแตกต่างจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ ประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน

ในทุกกรณี ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งคำชี้แจง ถ้อยคำ หรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ดังนั้น การที่ ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน และมีความเห็นว่า พฤติการณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน จึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ และมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการ แล้วสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ และให้ทำทัณฑ์บน นายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นหนังสือ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปลอด อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. การดำเนินการของสำนักนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว

(จ) โดยเหตุที่การพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงมิได้เป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

๒.๓) สำนักงาน ก.พ. มีหนังสือลับที่ นร ๑๐๐๕.๑/ล ๑๑๒๓ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๓ ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๔ แล้ว นายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้อาศัยมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งไปยัง ก.พ. นั้น ก.พ. เห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าจะพิจารณาอุทธรณ์ได้หรือไม่ จึงได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเห็นว่า ก.พ. มีอำนาจจะพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ก.พ. จึงได้พิจารณาอุทธรณ์นี้และเห็นว่า พฤติการณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ และควรงดโทษโดยให้ทำเป็นทัณฑ์บนและให้รายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ยกเลิกคำสั่งไล่ออกแล้วสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. แล้ว

คำขอให้พิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้วเป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) การที่ ก.พ. มีมติกลับฐานความผิดเป็นผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และลงมติให้คณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญสั่งให้กลับเข้ารับราชการจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สรุปได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) แล้วถือเป็นอันยุติ หรือไม่

๒. การที่ ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วกลับฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติว่าทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยเปลี่ยนเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้หรือไม่

กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าแม้จะเป็นกรณีของการสอบสวนนายวีรพล ดวงสูงเนิน และการอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ที่จะพิจารณาได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้นไม่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงของกรณีนายวีรพล ดวงสูงเนิน

อนึ่ง การที่นายกรัฐมนตรีปฏิบัติตามมติของ ก.พ. ที่สั่งยกเลิกคำสั่งไล่ออก และสั่งให้กลับเข้ารับราชการเป็นแต่ผลบั้นปลายของการที่ ก.พ. มีมติกลับฐานความผิด ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะพิจารณาว่า ก.พ. มีอำนาจพิจารณากลับฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยและมีมติแล้วหรือไม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑. มาตรา ๒๕๕

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงและขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

๒. มาตรา ๓๐๐

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมีได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว”

๓. มาตรา ๓๐๑

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๕

(๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม”

๔. มาตรา ๓๐๓

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

๕. มาตรา ๓๐๔

“เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๓ แล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใด มีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหา ตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อม ทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้อง คดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุด แจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อ

ที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ก็ได้”

๖. มาตรา ๓๐๗

“สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่ถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าว โดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ข. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

๑. มาตรา ๑๕

“คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด ๕ การถอดถอนจากตำแหน่ง

(๒) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด ๖ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญ

(๓) ใ้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด ๓ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(๗) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๘) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๙) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(๑๐) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑๑) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(๑๒) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๓) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

๒. มาตรา ๕๑

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๒

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๓”

๓. มาตรา ๕๒

“ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

๔. มาตรา ๕๓

“เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้วให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”

๕. มาตรา ๕๖

“ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ”

๖. มาตรา ๕๗

“ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน”

ก. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕**๑. มาตรา ๘๒**

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

๒. มาตรา ๕๘

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษหรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

๓. มาตรา ๑๐๒

“การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ เป็นผู้แต่งตั้ง

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างระดับกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งในระดับสูงกว่าเป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสามได้

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกระทรวง ทบวง กรม

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามวรรคสอง ในเรื่องที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๑๑๔ (๔) หรือมาตรา ๑๑๕ และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวได้สอบสวนไว้แล้ว คณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองจะนำสำนวนการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวมาใช้เป็น

สำนวนการสอบสวน และทำความเข้าใจเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยถือว่าได้มีการสอบสวนตามวรรคสองแล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณากรณีที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้”

๔. มาตรา ๑๐๔

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ ภายใต้บังคับวรรคสอง

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งตามมาตรา ๑๐๒ หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังนี้

๔๑.

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม หรือตามมาตรานี้ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๕๒ ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม หรือตามมาตรานี้ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรานี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ”

ข้อพิจารณา

๑. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์การเพื่อปฏิบัติการกิจพิเศษ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์การที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้เป็นองค์การพิเศษ มีอำนาจหน้าที่พิเศษ เพื่อปฏิบัติการกิจป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สัมฤทธิ์ผล จึงควรพิจารณาโดยรอบคอบเป็นพิเศษถึงบริบทรวม เหตุผลการก่อตั้ง เหตุผลของการให้อำนาจพิเศษ และใช้กระบวนการดำเนินการเป็นพิเศษ ดังนี้

ก. บริบทรวม

ประเทศไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาจนถึงตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ มีลักษณะไร้เสถียรภาพทางการเมือง มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง เพื่อเปลี่ยนรัฐธรรมนูญถึง ๑๕ ฉบับ และเปลี่ยนรัฐบาลถึง ๕๓ ชุด ส่วนหนึ่งของเหตุผล คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวงในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลบริหารการเงินการคลังผิดพลาดจนค่าของเงินบาทเปลี่ยนจาก ๒.๘๒ บาทต่อหนึ่งเหรียญดอลลาร์สหรัฐมาเป็น ๕๓ - ๕๔ บาท อยู่ในขณะนี้ โดยประชาชนส่วนมากยากจนและมีหนี้สินมากขึ้น ส่วนนักการเมือง นักธุรกิจการเมืองและข้าราชการที่ร่วมมือด้วยร่ำรวยมหาศาลในทางสังคม ประชากรเพิ่มจาก ๑๔ ล้านคนเป็น ๖๒ ล้านคน แต่คุณภาพทางศีลธรรมตกต่ำลง ความเห็นแก่เงินโดยไม่คำนึงถึงศีลธรรมจรรยา บาป บุญ คุณ โทษ เพิ่มขึ้น ในทุกวงการทุกระดับ

ประชาชนจึงรวมตัวกันเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ซึ่งภายใต้หลักการประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ใช้ในการปกครองประเทศได้วางแนวทางยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปการเมืองเป็น ๓ ช่วง คือ การตรวจสอบการเข้าสู่อำนาจรัฐ การตรวจสอบบุคลากรระดับสูง ในขณะที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยตั้งองค์กรหลักๆ ขึ้นรับผิดชอบคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากองค์กรเดิมซึ่งบางหน่วยก็มีการเสริมงาน เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการแต่งตั้งการดำรงอยู่และการถอดถอนมากขึ้น

ข. การแก้ไขความอ่อนแอของระบบตรวจสอบทางการเมืองทางวินัยและทางอาญา

ความอ่อนแอของระบบตรวจสอบทางการเมือง ทางวินัยและทางอาญา เพื่อปราบปรามการทุจริต (โดยไม่นับถึงการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ และได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่จนเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่) ทำให้มีการปรับปรุงองค์การและอำนาจหน้าที่หลายครั้งหลายชั้นตอนกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

๑) คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ (พ.ศ. ๒๔๕๒ - พ.ศ. ๒๕๒๒) ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๕๒ ในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และให้มีสำนักงานสังกัดในสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการ ฯ นี้ปฏิบัติหน้าที่เรื่อยมาจนถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมาได้เป็นแกนของระบบศาลปกครองในรัฐธรรมนูญใหม่)

๒) คณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) (พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖) สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวน เมื่อได้รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับข้าราชการหรือพนักงานของรัฐถูกกล่าวหา

๓) กรมตรวจราชการแผ่นดิน (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๓) ตั้งขึ้นตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและติดตามพฤติการณ์ของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินออกไปตรวจสอบและรับผิดชอบดำเนินการตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย จึงมีหน่วยงานในสังกัด ๒ หน่วย คือ สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และสำนักงานคณะกรรมการสำรวจออกโฉนดที่ดิน ต่อมากรมตรวจราชการแผ่นดินถูกยุบไปในปี ๒๕๖๓ ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

๔) คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร (ก.ต.ภ., ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕) ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๓ สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

๕) คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป., ๒๕๖๕ - ๒๕๖๖) ตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และถูกยุบเลิกไปเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๖

๖) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป., ๒๕๖๓) ตั้งโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรี (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ก่อนแล้วจึงตราเป็นกฎหมายในปีต่อมา

๗) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ป.ป.ป., ๒๕๖๘ - ๒๕๘๒) ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๖๘ มีสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงฉบับที่ ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๗๐ และเพิ่มอำนาจตามพระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๗๕ ทั้งนี้ด้วยความคาดหมายว่าฝ่ายบริหารจะสามารถควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบภายในฝ่ายบริหารได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้น เพราะมีมาตรการให้ยึดทรัพย์ที่ได้มาโดยไม่สามารถอธิบายได้ อย่างไรก็ตามปรากฏว่า ป.ป.ป. ขาดอัตรา

กำลัง ขาดอำนาจสอบสวนและเรียกตัวบุคคลมาให้ปากคำและการตรวจยึดเอกสารและทรัพย์สิน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกร้องเรียนสอบสวนทางวินัยได้อีกแม้ ป.ป.ป. จะสอบสวนและชี้มูลความผิดแล้ว ทั้งกรมอัยการก็อยู่ในฝ่ายบริหาร ดังนั้นถ้าส่วนราชการใดไม่ปฏิบัติตามมติ ป.ป.ป. ก็ได้แต่แจ้งให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมักจะใช้มาตรการทางการเมืองชะลอเรื่องได้ อนึ่งถ้าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ถูกร้องเรียนว่ากระทำผิดพ้นจากราชการไปครบหนึ่งปีแล้ว ป.ป.ป. ก็ทำอะไรต่อไปไม่ได้ จึงได้ชื่อว่าเป็นเสือกระดาษ

กล่าวกันว่าตลอดอายุของการตั้ง ป.ป.ป. ๒๕ ปี สามารถดำเนินการจนศาลสั่งยึดทรัพย์สินข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้รายเดียว นอกนั้นเป็นการจับผิดข้าราชการชั้นผู้น้อย จึงต้องมีการปฏิรูปมาตรการปราบปรามการทุจริตอีกครั้งหนึ่ง

ก. เหตุผลการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เหตุผลที่สำคัญที่สุด คือ กระบวนการควบคุมทางวินัยของส่วนราชการและการดำเนินคดีอาญา และแม้แต่การตั้งองค์การและกระบวนการพิเศษเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ยังไม่ได้ผลทั้งทางด้านการเมืองและด้านวินัยราชการประจำ และกระบวนการทางอาญา เช่น

ทางด้านการเมือง นักการเมืองเป็นบุคคลที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นระบบพรรคและระบบพวก โดยถือว่าพวกเดียวกันสำคัญกว่าพรรคเดียวกัน จึงช่วยกันปกปิดการกระทำทุจริต นำผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน เมื่อถูกตรวจสอบก็ช่วยเหลือกัน โดยใช้มาตรการทางการเมือง เช่น เอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจับกุมดำเนินคดีระหว่างสมัยประชุม ซึ่งในทางปฏิบัติรวมถึงนอกสมัยประชุมด้วย ส่วนการดำเนินการตรวจสอบทางการเมืองผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้ผล เพราะฝ่ายรัฐบาลก็คือฝ่ายที่มีเสียงข้างมากอยู่แล้ว ทั้งยังสามารถครอบงำข้าราชการประจำทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายที่ทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม แม้จะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองไปแล้วก็มีระบบพวกคอยปกป้องอยู่ จึงไม่สามารถเอาผิดกับนักการเมืองนักธุรกิจและข้าราชการที่ร่วมมือกันได้

ทางด้านข้าราชการประจำ แม้จะมีมาตรการทางวินัยเป็นหลักแต่ปรากฏว่าในระยะหลังการปกครองบังคับบัญชาหย่อนยาน ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่สะดวกเพียงพอก็ไม่กล้าหรือไม่เห็นประโยชน์ในการกวาดขันวินัยข้าราชการประจำ ฉะนั้นจึงมีการปกปิดการกระทำผิดวินัย ถ้าปกปิดไม่ไหวก็ตั้งคณะกรรมการสอบสวน เมื่อพบว่ากระทำผิดจริงก็มีการวิ่งเต้นช่วยเหลือกัน โดยตั้งคณะกรรมการชุดใหม่มาสอบใหม่จนผิดมากกลายเป็นผิดน้อย ผิดน้อยกลายเป็นไม่ผิด ในไม่ช้าข้าราชการทุจริตซึ่งร้ายรายก็สามารถวิ่งเต้นซื้อตำแหน่งกลับมาเป็นข้าราชการชั้นผู้บังคับบัญชาได้โดยง่าย ดังที่อาจดูได้จากสถิติการร้องเรียนการไต่สวนการลงโทษการอุทธรณ์แล้วในที่สุดกรณีที่มีการร้องเรียนจะดำเนินการถึงชั้นลงโทษ (แม้สถานเบาที่สุด) ได้ไม่เกินร้อยละหนึ่ง

มาตรการทางอาญา ปรากฏว่าแม้จะมีกฎหมายอาญาที่ละเอียดรัดกุม แต่การบังคับใช้กฎหมายได้ผลน้อยมาก เริ่มจากประชาชนไม่ยอมฟ้องร้องข้าราชการ หาพยานยากและมักกลับคำให้การ การสอบสวนของตำรวจหละหลวม อัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง หรือไม่ดำเนินการในศาลอย่างเข้มแข็ง ศาลก็จะลงโทษได้น้อยมากเพราะยกประโยชน์ให้จำเลย ถ้าไม่มีหลักฐานผูกมัดแน่นจริง ซึ่งมีน้อยมากที่จะหาหลักฐานเช่นนั้นได้ ก็จะปล่อยตัวไป แม้แต่ปรากฏว่าทำผิดจริงจะถูกลงโทษ ก็ยังมีเหตุบรรเทาโทษลดโทษลงเรื่อย ๆ (โดยอ้างว่าเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เพิ่งทำผิดครั้งแรกและเคยทำความดีความชอบมาก่อน ฯลฯ ซึ่งที่จริงน่าจะเป็นเหตุเพิ่มโทษ) เมื่อถึงฝ่ายราชทัณฑ์ก็ได้รับการผ่อนปรนและอภัยโทษลดโทษลงเรื่อย ๆ

โดยสรุป พบว่าจากในช่วงปี ๒๕๒๐ ถึง ๒๕๓๗ มีคำกล่าวหาฟ้องเรียนมายัง ป.ป.ป. ๓๒,๓๕๔ เรื่อง ได้สืบสวนสอบสวนแล้วซึ่งมูลความผิดทางวินัยได้ ๗๐๘ เรื่อง ผิดทางอาญาและวินัย ๖๕๑ เรื่อง แต่สามารถดำเนินการจนสั่งพักราชการได้ ๑๕ เรื่อง (๓๕ คน) เท่านั้น^๑ แต่จากสถิติของสำนักงาน ก.พ. ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จากจำนวนข้าราชการ พนักงานประจำประมาณ ๑.๒ ล้านคน มีผู้ถูกลงโทษทางวินัยให้ไล่ออกปลดออกเพียง ๑๔๐ คน และโทษสถานเบาอีก ๕๖๓ คน (รวม ๗๐๓ คน) หรือร้อยละ ๐.๐๖

ดังนั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงมีความพยายามที่จะปฏิรูปงานด้านการปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลจริงจังและครบวงจร ด้วยการตรวจสอบการเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมือง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งปรับปรุงมาจาก ป.ป.ป. โดยให้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นและเด็ดขาดขึ้น (เช่น ให้ถือผลการสอบสวนของ ป.ป.ช. เป็นหลักโดยไม่ต้องสอบสวนใหม่ การดำเนินคดีถ้าขัดแย้งกับอัยการก็ให้ ป.ป.ช. ฟ้องหรือตั้งทนายไปฟ้องได้เอง) มีความเป็นอิสระเต็มที่ไมขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ส่วนการกระทำของข้าราชการที่กระทบกระเทือนถึงประชาชนก็อาจฟ้องร้องได้ผ่านทางศาลปกครองซึ่งมีวิธีพิจารณาต่างกับศาลยุติธรรม ถ้ามีความบกพร่องทางการเงินก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งแยกให้เป็นองค์การอิสระนอกอำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรวจสอบ ถ้าข้าราชการชั้นสูงและนักการเมืองร่ำรวย ผิดปกติหรือส่อไปในทางทุจริตต่างๆ ก็จะถูกร้องเรียนและตรวจสอบโดยวุฒิสภาโดยกระบวนการพิเศษ หากเป็นเรื่องของความเชื่อถือว่าไว้วางใจ วุฒิสภาก็จะให้ออกจากตำแหน่งได้ เมื่อ ป.ป.ช. พบว่ามีมูลความผิดตามรัฐธรรมนูญ หากความผิดนั้นเกี่ยวข้องกับทางอาญาก็ให้ ป.ป.ช. ดำเนินการทางอาญา

^๑ ประสิทธิ์ ดำรงชัย, คำบรรยายเรื่อง “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๐

ผ่านอัยการสูงสุด ถึงศาลอาญา ในคดีเกี่ยวกับข้าราชการ หรือถึงศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถ้าเกี่ยวกับนักการเมือง นอกจากนี้ก็ยังมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพิจารณาคำร้องเรียนของประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่ชอบธรรมด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ โดยมีหน้าที่หลักที่ระบุในรัฐธรรมนูญ ๕ ประการ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งได้แก่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเอง และกฎหมายอื่นๆ ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เองก็ได้มอบอำนาจอีกหลายประการให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นจึงสรุปได้ยากว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่อย่างใดบ้าง ถ้าดูจากรัฐธรรมนูญอย่างเดียว

๒. กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยกรณีปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ก. กระบวนการพิเศษของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (เฉพาะกรณีไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

๑) ผู้ถูกไต่สวน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองและราชการประจำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ถ้ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปดติและส่อไปในทางทุจริต ๔ ลักษณะ

๒) ผู้ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนเข้าชื่อให้ถอดถอนบุคคลในมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๔

๓) ผู้ไต่สวน ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวน ตามมาตรา ๓๐๕ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ และส่งรายงานให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการถอดถอน และหรืออัยการสูงสุดดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลอาญาในคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มีรายละเอียด) ถ้าข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็ให้ตกไป

๔) ผู้ถอดถอน วุฒิสภามีอำนาจลงมติถอดถอนตามมาตรา ๓๐๓ ด้วยคะแนนเสียงสามในห้าและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือรับราชการเป็นเวลา ๕ ปี ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ดำเนินคดีอาญาไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๘ มาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๑๐ ถ้าเป็นข้าราชการให้ดำเนินคดีอาญาตามวิธีการปกติ

๕) ให้ประธานวุฒิสภา เรียกประชุมวุฒิสภาโดยเร็ว ตามมาตรา ๓๐๖

ข้อสังเกต

การไต่สวนและวินิจฉัยมูลความผิดตามมาตรา ๓๐๑ ซึ่งในข้อ (๓) รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ายผิดปกติหรือกระทำความผิดอีก ๓ ลักษณะ (น้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๓ หนึ่งข้อ คือ จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย) เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตรงที่จะวินิจฉัยว่ามีมูลหรือไม่ โดยไม่มีหน่วยอื่นมาวินิจฉัยประเด็นนี้ได้อีก (ดูรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคสี่) ไม่มีการอุทธรณ์ผลการไต่สวนและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อำนาจในการวินิจฉัยให้ถอดถอนเป็นอำนาจของวุฒิสภา ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐทำผิดทางอาญาก็เป็นหน้าที่ของศาลอาญา ถ้าเป็นนักการเมืองก็ให้ดำเนินการฟ้องไปที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐทำผิดทางวินัยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษเอง โดยไม่ต้องสอบสวนใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ข. กระบวนการพิจารณาทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระบวนการพิจารณาทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นแม่บทของกฎหมายที่ใช้กำกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีขั้นตอนดังนี้

๑) ต้องมีการทำผิดวินัยเสียก่อน ทั้งนี้ข้าราชการมีวินัยหลายข้อ ตามมาตรา ๘๐ ถึง ๘๘ รวม ๑๕ มาตรา

๒) กระบวนการขั้นต้น เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ใดทำผิดวินัย หรือถูกกล่าวหา ต้องรีบดำเนินการสืบสวน หรือพิจารณาว่ากรณีมีมูลหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ยุติเรื่อง ถ้ามีต้องดำเนินการทางวินัยทันที (มาตรา ๘๘ วรรคห้า) ถ้าผู้บังคับบัญชาละเลยให้ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัยด้วย (มาตรา ๘๘ วรรคเจ็ด)

๓) การดำเนินการทางวินัย ให้ดำเนินการตามความในหมวด ๕ (มาตรา ๑๐๒ ถึง มาตรา ๑๑๑) โดยสรุปให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาว่า กรณีที่มีมูลนั้น ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีผิดวินัยร้ายแรงให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน (มาตรา ๑๐๒) เมื่อพบว่ามีมูลผิดวินัยร้ายแรงจริงก็ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สั่งลงโทษ

ไปตามที่อนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) กระทรวง กรม หรือจังหวัดมีมติ (ตามมาตรา ๑๐๕) ส่วนการอุทธรณ์ให้ทำตามระเบียบว่าด้วยการสอบสวนมีรายละเอียดใน กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ข้อสังเกต

จะเห็นได้ว่าการกล่าวหาและการพิจารณาสอบสวนทางวินัยข้าราชการแตกต่างกับการพิจารณาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาก โดยในทางระเบียบข้าราชการพลเรือนมีขั้นตอนมาก แต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดมาก (ดังที่หนังสือชี้แจงของ ก.พ. อ้างมาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหาแต่แรกและไม่มีโอกาสหาพยานมาต่อสู้ข้อกล่าวหาในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งใช้กระบวนการต่างกัน) หากทำผิดขั้นตอนหรือเงื่อนไขใดๆ ก็จะถูกนำมาอ้างให้พ้นผิดได้ทันที การตั้งคณะกรรมการสอบสวนส่วนมากก็ใช้ข้าราชการในส่วนราชการเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาก็มีส่วนได้เสีย (ถ้าข้าราชการในสังกัดทำผิดวินัย ตัวเองก็เสื่อมเสียด้วยในฐานะผู้ส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการและคอยกวดขันวินัยตามมาตรา ๕๕) ถ้ามีส่วนได้เสียในทางทุจริตก็ยิ่งต้องคอยปกป้อง และเมื่อสอบสวนแล้วก็ต้องส่งให้ อ.ก.พ. (กระทรวง กรม จังหวัด) ซึ่งผู้บังคับบัญชาเองเป็นประธานวินิจฉัยโทษ และต่อมาก็ยังมีโอกาสอุทธรณ์ผ่าน อ.ก.พ. กรม กระทรวงไปจนถึง ก.พ. หลังจาก ก.พ. วินิจฉัยแล้วก็ยังร้องเรียนได้อีก กระบวนการพิจารณาทางวินัยจึงยืดเยื้อและหยาบคายมาก จนไม่สามารถลงโทษข้าราชการที่ผิดวินัยกันเกลื่อนดังสถิติที่อ้างข้างต้น อันเป็นเหตุหนึ่งที่ต้องตั้งองค์การในรูปแบบใหม่ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

๓. ความรับผิดชอบของกรรมการและพนักงานของ ป.ป.ช.

เมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้ความไว้วางใจและความเป็นอิสระแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการกับผู้ทุจริตแล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังได้กำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะควบคุมมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตเสียเองด้วย เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ถูกดำเนินการและเพื่อสร้างความเชื่อถือในหมู่ประชาชน ดังนี้

๑) กระบวนการสรรหาและการแต่งตั้ง ได้ใช้วิธีการพิเศษหลายประการดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ และกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งได้วาระ ๕ ปี วาระเดียว (ตามมาตรา ๒๕๘) เพื่อประกันความเป็นอิสระ

๒) ริเริ่มการถอดถอนง่าย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงหนึ่งในสี่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรมจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียขอให้วุฒิสภาถอดถอนได้ด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ (มาตรา ๒๕๕)

๓) กระบวนการลงโทษทางอาญา ง่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนเพียงหนึ่งในสี่มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดร้ายแรงผิดปกติ หรือกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยผ่านประธานวุฒิสภาได้ โดยกรรมการผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าจะมีคำพิพากษา ซึ่งเท่ากับต้องพักราชการทันที ทั้งที่ยังไม่มีการไต่สวนว่ามีมูลหรือไม่เลย (มาตรา ๓๐๐)

๔) อัตราโทษรุนแรง ถ้ากรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ทำผิดจะได้รับโทษทางอาญาสูงกว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเป็นสองเท่าในความผิดเดียวกัน ตามมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

๔. การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่เด็ดขาดยุติหรือไม่

จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ๕ ประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ นั้น เป็นการดำเนินการที่ยังไม่สิ้นสุดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถึง ๔ ข้อ คือ

๑) มาตรา ๓๐๑ (๑) ให้ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาถอดถอน

๒) มาตรา ๓๐๑ (๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

๓) มาตรา ๓๐๑ (๔) ให้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงในทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ เพื่อดำเนินการต่อไปตามแต่กรณี เช่น ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนทราบ หรือไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้รายงานผลการสอบสวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน แต่ถ้าผู้ยื่นจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นข้อความอันเป็นเท็จก็ให้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

๔) มาตรา ๓๐๑ (๕) ให้รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ไปยังคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และพิมพ์ออกเผยแพร่

ส่วนมาตรา ๓๐๑ (๖) ให้ ป.ป.ช. ดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงแล้วแต่กรณีว่ากฎหมายเหล่านั้นจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำอะไรบ้าง สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ฉบับเดียว มาตรา ๑๕ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ถึง ๑๓ ประการ

อำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คำว่า “ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ . . .” ในมาตรา ๓๐๑ (๓) จึงมีความหมายเป็นพิเศษ เพราะได้ให้อำนาจวินิจฉัยไว้ โดยคำว่า “วินิจฉัย” นี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายไว้ว่า “ตัดสิน ชี้ขาด ไตร่ตรอง ใคร่ครวญ” ส่วนคำว่า “ชี้ขาด” หมายถึงสั่งเด็ดขาด วินิจฉัยเด็ดขาด โดยคำว่า “เด็ดขาด” หมายถึง เจียบขาด ไม่เปลี่ยนแปลง ว่าจะอย่างไรทำอย่างนั้น ถึงที่สุด และคำว่า “ยุติ” หมายถึง ตกลง จบ เลิก

ดังนั้นคำว่า “วินิจฉัย” ในที่นี้จึงหมายถึงตัดสินชี้ขาด สั่งเด็ดขาดถึงที่สุดเป็นที่ยุติแล้ว

ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๓๐๑ (๓) เมื่อได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทำผิดฐานใด จึงเป็นการตัดสินชี้ขาดถึงที่สุดเป็นที่ยุติแล้ว (เว้นแต่ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการซึ่งกฎหมายยกเว้นไว้) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ (๑) คือ กรณีความผิดทางวินัยต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษต่อไปตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

๕. การสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต้องลงตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติไว้หรือไม่

ปัญหานี้จะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งตราขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) กำหนดและให้อำนาจรัฐสภาตราขึ้นเพื่อระบุนรายละเอียดของการไต่สวนและวินิจฉัย โดยอาจกล่าวถึงขั้นตอนโดยสรุปดังนี้

๑) เมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ หรือมีผู้กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านพนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาโดยตรง (ดูมาตรา ๘๔ - ๘๕) ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตามกระบวนการในหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๕๗)

ซึ่งต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้มาชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน หรือพยานบุคคลมาให้ปากคำก็ได้ รวมทั้งจะนำพยานความหรือบุคคลที่ไว้วางใจมาฟังการชี้แจงก็ได้ตามมาตรา ๔๗ ซึ่งให้โอกาสมากกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เสียอีก

๒) ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการ หรือพักงานเพื่อรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องทำตาม

๓) จุดเน้นของการไต่สวน คือ การสอบหาว่าข้อกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติว่ามีมูลในบางกรณีผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาจะมีคำพิพากษา (มาตรา ๕๘) จึงเห็นได้ว่าการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความสำคัญยิ่ง โดยรัฐธรรมนูญเชื่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีจนไม่มอบให้หน่วยใดชี้มูลเป็นอย่างอื่นได้อีก

๔) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็ให้ตกไป แต่ถ้ามีมูล มาตรา ๕๑ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการต่อไป ๒ ทาง คือ ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๒ แต่ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๗ ถ้ามีมูลทั้ง ๒ ทาง ก็ต้องดำเนินการทั้งสองทาง

๕) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัย มาตรา ๕๒ บัญญัติให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ กล่าวคือ ให้ถือว่าการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเท่ากับการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนของหน่วยบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา คือ ให้ใช้แทนการสอบสวนของต้นสังกัดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ให้สอบสวนซ้ำอีก (เว้นแต่กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการ ซึ่งให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง)

ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติสถานเดียว จะเปลี่ยนแปลงฐานความผิดไม่ได้ เพราะไม่มีสำนวนการสอบสวนอื่นมาสรุปความผิดได้อีก ทั้งจะต้องส่งลงโทษภายใน ๓๐ วัน แล้วต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๑๕ วัน ตามที่บังคับไว้ในมาตรา ๕๓

บทบัญญัตินี้ย่อมคลุมถึงขั้นตอนการอุทธรณ์ด้วยว่า ผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับเหตุผลการตั้ง ป.ป.ช. มาแทน ป.ป.ป. ที่ได้กล่าวมาแล้ว

๖. การอุทธรณ์ จะอุทธรณ์ฐานความผิดได้หรือไม่

ในหลักการพิจารณาลงโทษควรจะมีโอกาสให้มีการอุทธรณ์ได้ แต่การอุทธรณ์ทุกชนิดก็มีกรอบหรือเงื่อนไขของการอุทธรณ์อยู่ด้วย ดังในกรณีกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ภายใต้อำนาจนับแต่วันที่มีคำสั่งลงโทษ (มาตรา ๕๖)

จะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์นี้อนุญาตให้อุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการส่งลงโทษมิได้เปิดโอกาสให้อุทธรณ์มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรื่องอื่นๆ ทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ จึงระบุบังคับไว้ชัดเจน ทั้งนี้ “ดุลพินิจ” ในพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถานว่า หมายถึง “การวินิจฉัยที่เห็นสมควร” ผู้ที่เห็นสมควรในที่นี้ คือ ผู้บังคับบัญชา โดยปกติคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาจะมีข้อความอ้างอิงว่า “ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาข้อกล่าวหาแล้วเห็นสมควรให้ลงโทษ. . .” โดยมาตรา ๑๐๐ ระบุโทษความผิดทางวินัยไว้ ๕ สถาน คือ (๑) ภาคทัณฑ์ (๒) ตัดเงินเดือน (๓) ลดขั้นเงินเดือน (๔) ปลดออก และ (๕) ไล่ออก แต่มีการแบ่งประเภทของวินัยมี ๒ ประเภท คือ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และอย่างไม่ร้ายแรง ถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษไล่ออกหรือปลดออกเท่านั้น (มาตรา ๑๐๓) ดังนั้นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษจึงเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจลดโทษลงได้บ้าง ถ้ามิใช่โทษขั้นต่ำสำหรับความผิดนั้นๆ

๗. กรณีจะใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้บังคับ

จะเห็นได้ว่ากรณีนี้เกิดจากคำร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๘๔ กระทำความผิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อไต่สวนแล้วคณะกรรมการ

ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทั้งทางวินัย และทางอาญา จึงได้ดำเนินการทั้ง ๒ ทางตามมาตรา ๕๑ ดังนั้นกฎหมายที่จะบังคับใช้แก่กรณีนี้จึงได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ใช่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจะสอบสวนลงโทษทางวินัยได้อย่างเดียว และมีใช่เป็นการดำเนินการทางวินัยมาแต่ต้น

นอกจากนี้ยังต้องยึดหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมาย ที่ต้องใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องมากกว่ากฎหมายทั่วไป ประกอบกับกฎหมาย ป.ป.ช. เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกมาเพื่อระบุวิธีปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะ ทั้งเป็นกฎหมายที่ใหม่กว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ตราขึ้นก่อนมีรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐

จึงมีเหตุผลถึง ๕ ประการที่สนับสนุนให้ใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการพิจารณากรณีเช่นนี้

คำวินิจฉัย

เมื่อได้พิจารณาถึงบริบทรวมซึ่งแสดงถึงความจำเป็นของประเทศไทยที่ต้องทำการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง ตามเจตนารมณ์และลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายใหม่เพื่อการกึ่งเฉพาะ และเหตุผลของการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีอำนาจพิเศษโดยใช้กระบวนการพิเศษ เพื่อเสริมและทดแทนกฎหมายและกระบวนการทางวินัยและทางอาญาเดิมที่ไม่ได้ผล จึงวินิจฉัยว่า

(๑) การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แล้วถือได้ว่าคำวินิจฉัยเหล่านี้เป็นการตัดสินชี้ขาด สิ้นเด็ดขาด ถึงที่สุด เป็นที่ยุติแล้ว องค์การอื่นจะเปลี่ยนแปลงหรือกลับฐานความผิดเหล่านี้อีกไม่ได้ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น ตามมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ โดยให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมาตรา ๕๓

(๒) การอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามที่ได้ใช้สิทธิตามมาตรา ๘๖ นั้น จะต้องเป็นการ “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา” (คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕) โดยต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เพราะกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๘๒ ให้ใช้รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แทนการใช้สำนวนการสอบสวนตามมาตรา ๑๐๒ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แล้วเปลี่ยนฐานความผิดใหม่ว่าเป็นความผิดฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ อันถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘๒ ซึ่งรัฐธรรมนูญมอบหมายอำนาจไว้โดยเฉพาะ

โดยนัยนี้มติของ ก.พ. ที่กลับฐานความผิดและการสั่งการของนายกรัฐมนตรีนับตามมติของ ก.พ. จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการขัดแย้งต่อการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ