

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๖

วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าในการได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ได้สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓)

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ให้ขยายเวลาในการพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้ดำเนินการหรือไม่ออกไปก่อน และในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีมติโดยเสียงข้างมาก ๕ ต่อ ๕ รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้แจ้งการรับคำร้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้แจ้งคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. ทราบ หากประสงค์จะชี้แจงเป็นหนังสือหรือมีความเห็นประการใดให้กระทำได้โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

ต่อมาในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรับคำชี้แจงและเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะรัฐมนตรีรวมไว้ในสำนวนและแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยตามคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ได้สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) หรือไม่

สำหรับข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น สรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ว่า นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ กรณีได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ในส่วนของศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ตามบันทึกที่ศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๕๐๖/ศสช. ๓๘๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุและผู้อำนวยการกองคลังแล้ว โดยเปลี่ยนแปลงข้อความในหน้า ๒ และ ๓ จากเดิมที่เสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ยกเลิกการประกวดราคา เป็นขออนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด และใช้ลายมือชื่อของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาในหน้าที่ ๔ มาประกอบในบันทึกแก้ไขดังกล่าว โดยกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาบางรายซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายพัสดุไม่ยินยอม อันเป็นการช่วยเหลือบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด ที่เสนอราคาผิดเงื่อนไขการประกวดราคาตามข้อกำหนดของกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีได้ส่งเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายพัสดุดูแลพิจารณาอีก เป็นเหตุให้นายวิจิตร วุฒิอำพล อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้น หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้ว จึงได้อนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน จึงมีความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง และมีความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กระทำการปลอมเอกสาร คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓

ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๓ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวไปยัง ก.พ. ทั้งนี้ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ และในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ ก.พ. ได้แก้ฐานความผิดจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๕๘ วรรคสอง เป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการตามมติ ก.พ.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์แทนที่ ก.พ. จะพิจารณาเพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา คือ แทนที่จะพิจารณาว่าสมควรจะยกอุทธรณ์โดยยื่นคำสั่งลงโทษไว้ก่อน หรือเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นในระดับโทษให้เปลี่ยนโทษจากไล่ออกเป็นปลดออก เพราะ ก.พ. จะต้องคงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไว้ ตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒ แต่ ก.พ. กลับไปพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงมิได้พิจารณาในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นการพิจารณาในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นการพิจารณาที่ขัดแย้งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ ซึ่งให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้เฉพาะ ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น มิใช่ ก.พ. จะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางทุกกรณีตามที่ ก.พ. อ้าง เพราะอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางต้องเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามปกติที่อาศัยอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่การสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การใช้อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์กรณีนี้เป็นอำนาจที่มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ จึงจะต้องพิจารณาอยู่ในกรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ เท่านั้น การพิจารณากรอบมาตรา ๕๖ จึงเป็นการกระทำที่ขัดแย้งหรือโต้แย้งอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ถือปฏิบัติตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างด้วยว่า เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ใช้คำว่า ใต้สวนและวินิจฉัย คำว่า “วินิจฉัย” หมายถึง ตัดสิน ชี้ขาด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใต้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ แสดงว่ารัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใต้สวนและตัดสินชี้ขาดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้น ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๕๒ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปนั้น ย่อมหมายความว่า ถ้าฐานความผิดเป็นเรื่องวินัยอย่างร้ายแรงก็จะพิจารณาลงโทษขั้นร้ายแรง คือ ไล่ออก หรือปลดออก ถ้าเป็นเรื่องไม่ร้ายแรงก็พิจารณาลงโทษไม่ร้ายแรง คือ ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ ถ้าผู้ถูกลงโทษเห็นว่า ระดับโทษไม่เหมาะสม กฎหมายได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๕๖ ให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เช่น โทษวินัยร้ายแรงจากไล่ออกเป็นปลดออก หรือไม่ร้ายแรงจากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งผิดกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่ใช้คำว่า อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ได้ทั้งหมด แต่ในมาตรา ๕๖ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใช้คำว่า อุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งลงโทษ ก็คือ อุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละขั้นของวินัยร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการใต้สวนและวินิจฉัย ดังปรากฏเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ หน้า ๐๔๔๕ ถึงหน้า ๐๔๔๘

สำหรับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ เป็นเพียงให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ ใช้สิทธิอุทธรณ์ในระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษภายในกรอบของฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

เท่านั้น นอกจากนั้น การใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องใช้สิทธิภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ ดังนั้น เจตนารมณ์จึงต่างกับการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา ๑๒๕ เพราะมิได้รวมถึงผู้ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย ดังนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๓ ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ เช่น ไม่ได้อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือใช้สิทธิอุทธรณ์เกินกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษ ผู้รับอุทธรณ์ คือ ก.พ. จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาไม่ได้ ถือว่าเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ดังนั้น การที่ ก.พ. รับพิจารณาอุทธรณ์ตัวคำสั่งลงโทษทั้งหมด โดยไม่พิจารณาเฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และการที่คณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญได้มีมติอนุมัติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการโดยถือตามความเห็นในเรื่องนี้ของ ก.พ. ย่อมเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรควบคุมตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอุปสรรคขัดข้อง เนื่องจากมติของ ก.พ. และความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษ สามารถอุทธรณ์ในเรื่องพฤติกรรมที่กระทำความผิดและฐานความผิดตามข้อกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของตนเองได้ ทั้งที่องค์กรผู้บังคับบัญชาและองค์กรในเรื่องที่ผู้รับอุทธรณ์มิได้เป็นผู้กระทำ และให้ผู้รับอุทธรณ์ทบทวนการกระทำนั้นได้ (คือการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยการกระทำและกำหนดฐานความผิด) จึงมีผลเท่ากับให้ผู้รับอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท สามารถมีอำนาจเหนือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีผลเป็นการลบล้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งสร้างองค์กรควบคุมตรวจสอบในด้านต่างๆ นั้น ตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยืนยันว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิใช่การบังคับใช้กฎหมายสองฉบับที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามที่มีผู้หยิบยกขึ้นอ้าง เพราะระบบกฎหมายในรัฐหนึ่งๆ ย่อมมีเพียงระบบเดียวและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่นๆ ทั้งหมดจะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตาม หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายนั้นก็ย่อมใช้บังคับมิได้ตามหลักว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาโทษทางวินัยตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ การวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรี ที่อนุมัติการกลับเข้ารับราชการของผู้อุทธรณ์ส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่เป็นผลหรือไม่สามารถบังคับสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการในเรื่องนี้ขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งสองเป็นกรณีที่ขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องเช่นนี้จึงย่อมเป็นเรื่องไม่สามารถกระทำได้

ส่วนผู้เกี่ยวข้องกรณีนี้ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยสำนักงาน ก.พ. มีหนังสือที่ นร ๑๐๐๕.๑/ล ๑๑๒๓ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ความว่า กรณีนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นกรณีที่ถูกปลดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมติ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามนัยมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้อุทธรณ์คำสั่งไปยัง ก.พ. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ จึงมีปัญหาคอฎหมายที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ก.พ. จะพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดๆ ได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ สำนักงาน ก.พ. จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ก.พ. จึงได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ต่อไป และมีความเห็นว่า พฤติการณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน

เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดเพียงเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ เนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อนจึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือและมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรี ยกเลิกคำสั่งไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการแล้วสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ และให้ทำทัณฑ์บนนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นหนังสือ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ.

สำหรับคณะรัฐมนตรีโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๒/๑๕๐๘๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งกรณีตามคำร้องโดยแยกการชี้แจงเป็นสองประเด็น สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนและวินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นถือได้ว่าเป็นอันยุติตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) หรือไม่

คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า

๑. มาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ “ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุที่กำหนดไว้ แต่สำหรับการดำเนินการต่อไป อันเกี่ยวกับการได้สวนและวินิจฉัยนั้นว่าจะมีขั้นตอนและมีผลเป็นอย่างไร มาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีขอบเขตหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงต้องพิจารณาไปตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

๒. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดตามเหตุที่กำหนดในมาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวน และถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ประธานกรรมการส่งรายงานและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และในมาตรา ๕๓ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง และตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุด โดยให้ผูกพันทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง หากแต่ได้บัญญัติในมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ดังกล่าวว่า ให้รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น รายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อยุติในข้อกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามรายงาน และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว กรณีย่อมเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้ครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เพียงการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวเท่านั้น

**ประเด็นที่สอง** การที่ ก.พ. พิจารณากลับฐานความผิดทางวินัยที่จะลงแก่นายวีรพล ดวงสูงเนิน จากความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ เป็นการถูกต้องหรือไม่

คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า

๑. การอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกระบวนการต่อจากการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษได้มีโอกาสพิสูจน์การกระทำของตนที่ถูกลงโทษต่อองค์กรอื่นที่มีใช้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหานั้นก็ได้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เพียงเท่านั้นจึงย่อมหมายความว่า กระบวนการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น กระบวนการ



พิจารณาอุทธรณ์มิใช่จะพิจารณาเฉพาะรายงานการสอบสวนทางวินัยเท่านั้น แต่ยังให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา พิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วย การพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลาง ในการบริหารงานบุคคลหรือ ก.พ. จึงอาจพิจารณาแตกต่างจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ ประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิได้จำกัดอำนาจ หรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรผู้มิอำนาจพิจารณา อุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน ในทุกกรณี ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วย ตามข้อ ๑๗ ประกอบกับ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำชี้แจงถ้อยคำหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ดังนั้น การที่ ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ต่อไป และมีความเห็นว่า พฤติการณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษ ภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษ ทางวินัยมาก่อน จึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือและมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรื เพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการ แล้วสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ และให้ทำทัณฑ์บนนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นหนังสือ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรื (นายปองพล อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรื พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. การดำเนินการของสำนักนายกรัฐมนตรื และมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้อง ตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนแล้ว

๒. โดยเหตุที่การพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงมิได้เป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติโดยเสียงข้างมาก ๕ ต่อ ๕ ว่า กรณีตามคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ แต่ผู้ทำคำวินิจฉัยนี้ซึ่งเป็น ๑ ใน ๕ ของ ตุลาการที่เห็นว่า กรณีไม่ใช่ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีเหตุผลดังนี้ คือ

กรณีตามคำร้องมิได้เกิดจากการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่นแต่อย่างใด แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ทำให้เกิดความเข้าใจแตกต่างกันเกี่ยวกับความหมายของสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษที่ถูกกล่าวกฎโทษโดยผู้บังคับบัญชาตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รับอุทธรณ์ว่ามีมากน้อยเพียงใด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะ “ดุลพินิจการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา” คือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษ ซึ่งเป็นคำใหม่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ เท่านั้น ส่วนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งถือเอาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นแนวในการพิจารณาอุทธรณ์ว่าข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นๆ ได้ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ มิได้จำกัดอำนาจในการพิจารณาการอุทธรณ์ขององค์กรผู้รับอุทธรณ์ไว้แต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จึงมิใช่หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะไปชี้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาถูกต้อง หากแต่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาที่จะต้องแก้ไข มาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษและอำนาจขององค์กรผู้รับอุทธรณ์ นอกจากนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกต้อง ก็เสี่ยงต่อการที่จะถูกกล่าวหาว่าศาลรัฐธรรมนูญละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เพราะการตีความเช่นนั้นเป็นการตัดสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษโดยปริยาย กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารบุคคลของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้อย่างกว้างขวาง แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษในฐานความผิดอย่างเดียวกันตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีสิทธิอุทธรณ์ได้อย่างจำกัด และหากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษในระดับต่ำแล้ว เช่น ลงโทษปลดออกในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษผู้บังคับบัญชาไม่ได้ จึงเห็นได้ชัดว่า ศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่ควรวินิจฉัยรับรองความเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนว่าความเห็นขององค์กรใดถูกต้องแต่ควรปล่อยให้เป็นที่ขององค์กรที่มีหน้าที่บัญญัติกฎหมายแก้ไขกฎหมายเพื่อขจัดความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้หมดไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อตุลาการเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงต้องยอมที่จะวินิจฉัยเนื้อหาของคำร้องนี้ในประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอให้วินิจฉัย ทั้งๆ ที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยดังนี้

“อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) หรือไม่”

ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยซึ่งมีส่วนในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ขออธิบายเจตนารมณ์ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่หลายองค์กร เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจคล้ายศาล (Quasi - Judicial Power) ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการให้ได้คนดีเข้ามาสู่ระบบการเมืองด้วยการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม ปราศจากการซื้อสิทธิขายเสียงหรือกลโกงต่างๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เคยมอบอำนาจในการตรวจสอบ การเลือกตั้งไว้ที่ศาลยุติธรรม แต่ผลปรากฏว่า ศาลยุติธรรมไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างได้ผล เนื่องจากศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจหน้าที่จะใช้กระบวนการยุติธรรมตรวจสอบผลการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลได้ และแม้จะมีอำนาจพิพากษาคดีที่มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ แต่ศาลยุติธรรมก็ต้องใช้เวลานานมากก่อนที่จะมีคำพิพากษาว่า การเลือกตั้งที่ถูกร้องคัดค้านนั้นเป็นโมฆะ สมควรมีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น นอกจากนั้นปรากฏว่า ศาลยุติธรรมไม่เคยได้พิพากษาให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับการเลือกตั้งที่ถูกร้องคัดค้านเลย เพราะมักจะ มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่ศาลยุติธรรมจะมีคำพิพากษา จึงยังผลให้นักการเมืองที่กล้าโกงการเลือกตั้ง และไม่เกรงกลัวว่าอำนาจศาล สามารถเอาชนะเลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่มีทั้งเกียรติและอำนาจได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีส่วนทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายการเลือกตั้ง และไม่ไว้วางใจนักการเมืองไทยอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจเสมือนศาลได้ (Quasi - Judicial Power) โดยให้มีอำนาจตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างกว้างขวาง โดยการไม่รับรองผลการเลือกตั้ง และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ทันที หรือแม้จะรับรองผลการเลือกตั้งไปแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เมื่อมีการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การเลือกตั้งในเขตนั้นไม่เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งมีอำนาจที่จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนักเลือกตั้งที่มีส่วนโดยตรงในการทุจริตการเลือกตั้งได้อีกด้วย แม้ว่าอำนาจนี้จะเคยเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมมาก่อนก็ตาม

ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น แม้จะเป็นองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นเพื่อการปฏิรูปการเมืองและการบริหารให้มีความโปร่งใส โดยให้มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของทั้งข้าราชการประจำและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่ข้าราชการประจำหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่เนื่องจากการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของบุคคลดังกล่าวอาจส่งผลให้บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษจำคุก อันเป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลในที่สุด ซึ่งศาลยุติธรรมผู้ใช้อำนาจตุลาการเท่านั้นมีอำนาจพิพากษาลงโทษจำคุกบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจแทนศาลยุติธรรมไว้ในมาตราใดเลย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ก็บัญญัติไว้เพียงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ “ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เท่านั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นประเด็นที่เป็นที่มาของคำร้องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๓๐๑ (๓) โดยละเอียด ก็จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงขั้นตอนแรกของการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมืองเท่านั้น เช่น เมื่อวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องส่งมติดังกล่าวให้อัยการสูงสุดเพื่อร้องต่อศาล ให้ยึดทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิพากษาให้ทรัพย์สินที่เพิ่มผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

สำหรับประเด็นที่เป็นปัญหาในคำร้องนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับคดีวินัย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ทุกมาตรา คือ มาตรา ๑๕ (๓) มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ครบถ้วนแล้ว โดยไม่มีองค์กรใดโต้แย้งแต่อย่างใด ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๑๕ (๓) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม”

“มาตรา ๕๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

“มาตรา ๕๓ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ก็จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยเฉพาะในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น มากขึ้นกว่าสมัยที่ยังเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพราะผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องใช้รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย แทนการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยในการพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาในสมัยที่ใช้กฎหมาย ป.ป.ป. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและมักจะไม่เห็นด้วยกับการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในอดีตกลายเป็นเสือกระดาษไปโดยปริยาย ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่และความสำคัญให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างมาก แต่ก็ไม่ได้ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจดังเช่นศาลหรือคล้ายศาลแต่อย่างใด เพราะมาตรา ๕๖ ก็ยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้

ปรากฏว่า เมื่อคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนของสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับสำนวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ก็ดำเนินการลงโทษ นายวีรพล ดวงสูงเนิน ผู้ถูกกล่าวหาตามที่บัญญัติในมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีคำสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการแล้ว ทั้งๆ ที่เห็นว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน มิได้ทุจริตต่อหน้าที่

จึงเห็นได้ชัดว่า ปัญหาที่เป็นที่มาของคำร้องนี้จะไม่เกิดขึ้นเลย หากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่บัญญัติรับรองให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาไว้ด้วยความใหม่

ที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวแล้ว ซึ่งในชั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้มีการถกเถียงกันว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรอย ผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จะถือเป็นที่ยุติหรือไม่ หรือจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายของข้าราชการต่างๆ ได้ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ลงมติว่าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้ อันเป็นที่มาของ มาตรา ๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๕๖ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์คดีในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ”

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติรับรองสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา ๕๓ ไว้ในมาตรา ๕๖ ก็แสดงว่า การได้ส่วนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยฐานกระทำทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) ยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะหากเป็นที่ยุติแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ ต้องบัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้ส่วนและวินิจฉัยชี้ขาด ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ... กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่มิใช่บัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้ส่วนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ...กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ ต้องไม่บัญญัติรับรองสิทธิอุทธรณ์ไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ