คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๔๖ **วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖**

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ร้องเสนอคำร้องลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรณีของนายวีรพล ดวงสูงเนิน) กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๓) เป็นอันยุติ

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้ร้อง ได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ว่า นายชูศักดิ์ รองสวัสดิ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ กรณีได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนของศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ซึ่งผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้ว โดยเปลี่ยนแปลงข้อความจากเดิมที่เสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ยกเลิกการประกวดราคา เป็นขออนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด และใช้ลายมือชื่อของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามาประกอบในบันทึกที่แก้ไขดังกล่าว โดยกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาบางรายซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายพัสดุไม่ยินยอม เป็นเหตุให้นายวิจิตร วุฒิอำพล อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้น หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้ว จึงได้อนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัทดังกล่าว นายชูศักดิ์ รองสวัสดิ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน จึงมีความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๙๘ วรรคสอง และมีความผิดอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดซื้อ จัดการ หรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น ผู้ร้อง จึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง มีมติ และส่งเอกสารความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๗ และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง มีมติ โดยมีคำสั่งลงโทษไล่ นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการอันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๙๓ ต่อมาผู้ถูกกล่าวหา ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๙๖ และในการพิจารณาอุทธรณ์ ก.พ. ได้แก้ฐานความผิดจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ได้วินิจฉัยไว้เป็นฐานความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นการพิจารณาข้อเท็จจริง มิได้พิจารณาในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ อันเป็นการพิจารณาที่ขัดแย้งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๙๖ ซึ่งให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการตามมติ ก.พ.

การที่ ก.พ. พิจารณาอุทธรณ์ แก้ไขฐานความผิดดังกล่าว และการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการโดยถือตามความเห็นของ ก.พ. เป็นการกระทำที่ขัดแย้งหรือโต้แย้งอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเหนือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง โดยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีผลเป็นการลบล้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๖ ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจง ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะรัฐมนตรี ชี้แจง สรุปว่า ก.พ. มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ทั้ง ก.พ. ได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) เป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุที่กำหนดไว้ แต่สำหรับการดำเนินการต่อไปอันเกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยนั้น จะมีขั้นตอนและมีผลเป็นอย่างไร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ การไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ไม่มีข้อบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุด โดยให้ผูกพันทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่กลับมีบัญญัติในมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ รายงานการสอบสวนเป็นกระบวนการเบื้องต้นเท่านั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ย่อมเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ที่ได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการครบถ้วนแล้ว ส่วนการอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกระบวนการต่อจากการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษได้มีโอกาสพิสูจน์การกระทำของตนที่ถูกลงโทษ โดยการวินิจฉัยขององค์กรอื่นที่มิใช่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ตามที่บทบัญญัติของมาตราดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้นั้น ก็ย่อมหมายความว่า กระบวนการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วย การพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล หรือ ก.พ. จึงอาจพิจารณา

แตกต่างจากการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ ทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ก็มิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน กรณีของนายวีรพล ดวงสูงเนิน จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้อง ตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ทั้งการพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ จึงมิได้เป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ แต่อย่างใด

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ และเห็นควรวินิจฉัยในประเด็นแรกที่ว่า กรณีตามคำร้อง เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งกรณีของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ตามคำร้องนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง โดยบัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ...(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวยังบัญญัติต่อไปว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตาม

กฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี" เมื่อได้รายงานแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๙๓ บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง" ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ...ฯลฯ..." และก็ปรากฏว่า ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ได้พิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยมีคำสั่งลงโทษไล่ นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัย อันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ในขั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการไว้ครบถ้วนแล้ว ส่วนขั้นตอนต่อไปเป็นกรณีชั้นอุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๙๖ บัญญัติรับรองสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์ได้ ว่า "ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ" ดังนั้น การอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นกระบวนการต่อจากการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ มาตรา ๑๒๔ บัญญัติว่า "ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้" และมาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า "การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง..." ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ จึงมิได้เป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด กรณีจึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ดี สำหรับประเด็นตามคำร้องที่ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติหรือไม่ นั้น เห็นควรวินิจฉัยไปด้วย

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ นั้น เป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุที่กำหนดไว้ แต่สำหรับการดำเนินการต่อไปอันเกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ตอนท้ายที่ว่า “เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีขอบเขตหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงต้องพิจารณาไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ให้รายงานความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ นั้น ถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อยุติในข้อกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป ดังนั้นเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว กรณีย่อมเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้ครบถ้วนแล้ว แต่ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว มิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุดหรือได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ก็ได้...” ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ มาตรา ๑๒๔ ก็บัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ตามข้อ ๑๗ ประกอบข้อ ๑๒

วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ข้อกล่าวอ้างที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาในระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษภายในกรอบของความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ก็เป็นกฎหมายพิเศษเหนือกว่าพระราชบัญญัติ ฯ ทั่วไปนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเหนือกฎหมายอื่น โดยเหตุที่กระบวนการตรากฎหมายเพื่อออกใช้บังคับโดยองค์กรนิติบัญญัตินั้น กระทำได้ด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้เช่นเดียวกันและเท่าเทียมกันกับพระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ก็ยังบัญญัติหลักการว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย อาจถูกคัดค้านว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

การพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ ไม่มีข้อบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์การพิจารณาสั่งลงโทษในชั้นผู้บังคับบัญชามาใช้ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ได้ต่อไป และเมื่อเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็มีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษฐานความผิดทางวินัยได้ กรณีหาได้ยุติไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๕ (๓) แต่อย่างใดไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงให้ยกคำร้อง

นายศักดิ์ เตชาชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ