

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๖

วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนายวิรุฬ ดวงสูงเนิน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ว่านายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ กรณีได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ และนายวิรุฬ ดวงสูงเนิน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนของศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ตามบันทึกศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๕๐๖/ศสช. ๓๘๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุและผู้อำนวยการกองคลังแล้ว โดยเปลี่ยนแปลงข้อความในหน้า ๒ และ ๓ จากเดิมที่เสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ยกเลิกการประกวดราคา เป็นขออนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด และใช้ลายมือชื่อของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาในหน้าที่ ๔ มาประกอบในบันทึกที่แก้ไขดังกล่าว โดยกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาบางรายซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายพัสดุไม่ยินยอม อันเป็นการช่วยเหลือบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด ที่เสนอราคาผิดเงื่อนไขการประกวดราคาตามข้อกำหนดของกรมประชาสัมพันธ์

โดยมิได้ส่งเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายพัสดุตรวจพิจารณาอีก เป็นเหตุให้นายวิจิตร วุฒิอำพล อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ในขณะนั้น หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้ว จึงได้อนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์ พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบคุมมูลค่า ๑๒ ล้านบาทจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด นายชูศักดิ์ รองสวัสดิ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน จึงมีความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง และมีความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและกระทำการปลอมเอกสาร คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณา ลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยมีคำสั่งลงโทษให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการ

๒. ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘๓ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวไปยัง ก.พ. ทั้งนี้ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘๖ และในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ ก.พ. ได้แก้ฐานความผิดจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง เป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการตามมติ ก.พ.

๓. ในการพิจารณาอุทธรณ์แทนที่ ก.พ. จะพิจารณาเพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา คือแทนที่จะพิจารณาว่าสมควรจะยกอุทธรณ์โดยยื่นคำสั่งลงโทษไล่ออก หรือเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นในระดับโทษให้เปลี่ยนโทษจากไล่ออกเป็นปลดออก เพราะ ก.พ. จะต้องคงฐานความผิด

ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไว้ ตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ แต่ ก.พ. กลับไปพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงมิได้พิจารณาในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ซึ่งเป็นการพิจารณาที่ขัดแย้งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ ซึ่งให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น มิใช่ ก.พ. จะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางทุกกรณีตามที่ ก.พ. อ้าง เพราะอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางต้องเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามปกติที่อาศัยอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่การสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การใช้อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์กรณีนี้เป็นอำนาจที่มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ จึงจะต้องพิจารณาอยู่ในกรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ เท่านั้น การพิจารณานอกกรอบมาตรา ๕๖ จึงเป็นการกระทำที่ขัดแย้งหรือโต้แย้งอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะไม่ถือปฏิบัติตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

๔. เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ใช้คำว่าได้สวนและวินิจฉัยคำว่า “วินิจฉัย” หมายถึง ตัดสิน ชี้ขาด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ แสดงว่ารัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนและตัดสินชี้ขาดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้นในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๕๒ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปนั้น ย่อมหมายความว่า ถ้าฐานความผิดเป็นเรื่องวินัยอย่างร้ายแรงก็จะพิจารณาลงโทษขั้นร้ายแรงคือ ไล่ออก หรือปลดออก ถ้าเป็นเรื่องไม่ร้ายแรงก็พิจารณาลงโทษไม่ร้ายแรง คือลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้าผู้ถูกลงโทษเห็นว่า ระดับโทษไม่เหมาะสม กฎหมายได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๕๖ ให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เช่น โทษวินัยร้ายแรงจากไล่ออก เป็นปลดออก หรือไม่ร้ายแรงจากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือน หรือ

ภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งผิดกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่ใช้คำว่า อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น หมายความว่า อุทธรณ์ได้ตั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ได้ทั้งหมด แต่ในมาตรา ๕๖ ของกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญใช้คำว่าอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ ก็คืออุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละชั้นของ วินัยร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการไต่สวนและวินิจฉัย ดังปรากฏเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ หน้า ๐๔๔๕ ถึงหน้า ๐๔๔๘

๕. บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ เป็นเพียงให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ ใช้สิทธิอุทธรณ์ในระดับโทษ ที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษภายในกรอบของฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ เท่านั้น นอกจากนั้น การใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องใช้สิทธิภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ ดังนั้น เจตนารมณ์จึงต่างกับการใช้สิทธิ อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒๔ มิได้รวมถึง ผู้ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย ดังนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๓ ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราช บัญญัติประกอบ ฯ มาตรา ๕๖ เช่น ไม่ได้อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือ ใช้สิทธิอุทธรณ์เกินกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษ ผู้รับอุทธรณ์ คือ ก.พ. จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาไม่ได้ ถือว่าเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

๖. การที่ ก.พ. รับพิจารณาอุทธรณ์ตัวคำสั่งลงโทษทั้งหมด โดยไม่พิจารณาเฉพาะดุลพินิจ ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และการที่คณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารตาม รัฐธรรมนูญได้มีมติอนุมัติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการโดยถือตามความเห็น ในเรื่องนี้ของ ก.พ. ย่อมเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรควบคุม

ตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอุปสรรคขัดข้อง เนื่องจากมติของ ก.พ. และความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษ สามารถอุทธรณ์ในเรื่องพฤติกรรมการกระทำความผิดและฐานความผิดตามข้อกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรวินัยชั้นอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของตนเองได้ ทั้งที่องค์กรผู้บังคับบัญชาและองค์กรวินัยชั้นนั้นไม่มีอำนาจและไม่ใช่วินัยชั้นพฤติกรรมการกระทำความผิดและฐานความผิดดังกล่าวมาตั้งแต่การอุทธรณ์ในเรื่องที่ผู้รับอุทธรณ์มีได้เป็นผู้กระทำและให้ผู้รับอุทธรณ์ทบทวนการกระทำนั้นได้ (คือการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยการกระทำและกำหนดฐานความผิด) จึงมีผลเท่ากับให้ผู้รับอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทสามารถมีอำนาจเหนือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีผลเป็นการลบล้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งสร้างองค์กรควบคุมตรวจสอบในด้านต่างๆ นั้น ตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

๗. คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิใช่การบังคับใช้กฎหมายสองฉบับที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามที่มีผู้หยิบยกขึ้นอ้าง เพราะระบบกฎหมายในรัฐหนึ่งๆ ย่อมมีเพียงระบบเดียวและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่นๆ ทั้งหมดจะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตามหากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายนั้นก็ย่อมใช้บังคับมิได้ตามหลักว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาโทษทางวินัยตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ การวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรี ที่อนุมัติการกลับเข้ามารับราชการของผู้อุทธรณ์ส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เป็นผลหรือไม่สามารถใช้บังคับสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วจึงเห็นได้ว่าการดำเนินการในเรื่องนี้ขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งสองเป็นกรณีที่ขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องเช่นนี้จึงย่อมเป็นเรื่องไม่สามารถกระทำได้

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยสำนักงาน ก.พ. มีหนังสือที่ นร ๑๐๐๕.๑/ล ๑๑๒๓ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งว่า กรณีนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นกรณีที่ถูกปลดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีมติ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ตามนัยมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้อุทธรณ์คำสั่งไปยัง ก.พ. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ จึงมีปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ก.พ. จะพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดๆ ได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ สำนักงาน ก.พ. จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ก.พ. จึงได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ต่อไปและมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อนจึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ และมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการแล้วสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ และให้ทำทัณฑ์บนนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นหนังสือ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ.

คณะรัฐมนตรีโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๕๐๘๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งความว่า คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นตามคำร้องดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนและวินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ถือได้ว่าเป็นอันยุติตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ (๓) แล้ว หรือไม่

ความเห็น

(๑) มาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ “ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุที่กำหนดไว้ แต่สำหรับการ ดำเนินการต่อไปอันเกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยนั้นว่าจะมีขั้นตอนและมีผลเป็นอย่างไร มาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมี ขอบเขตหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงต้องพิจารณาไปตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามเหตุที่กำหนดในมาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวน และถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และในมาตรา ๕๓ ได้บัญญัติ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ส่งสำเนา คำสั่งลงโทษดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง และ ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุด โดยให้ผูกพันทุก องค์การที่เกี่ยวข้อง หากแต่ได้บัญญัติในมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ดังกล่าวไว้ให้รายงานและ ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วย การบริหารงานบุคคลแทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น รายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อยุติในข้อกล่าวหา และผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณาลงโทษต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษตามรายงานและ

ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว กรณียอมเป็นการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการในเรื่องนี้ให้ครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เพียงการดำเนินการในชั้นตอน ดังกล่าวเท่านั้น

ประเด็นที่สอง การที่ ก.พ. พิจารณากลับฐานความผิดทางวินัยที่จะลงโทษแก่นายวีรพล ดวงสูงเนิน จากความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ เป็นการถูกต้อง หรือไม่

#### ความเห็น

(๑) การอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกระบวนการต่อจากการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษได้มีโอกาสพิสูจน์การกระทำของตนที่ถูกลงโทษต่อองค์กรอื่น ที่มีใช้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน บุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหานั้นก็ได้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เพียงเท่านั้น จึงย่อมหมายความว่า กระบวนการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง กับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น กระบวน การพิจารณาอุทธรณ์มิใช่จะพิจารณาเฉพาะรายงานการสอบสวนทางวินัยเท่านั้น แต่ยังให้โอกาสผู้ถูก กล่าวหาพิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วย การพิจารณาอุทธรณ์ของ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลหรือ ก.พ. จึงอาจพิจารณาแตกต่างจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ได้เสมอ ประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้ จำกัดอำนาจ หรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กร ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตาม อำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วย ตามข้อ ๑๓ ประกอบกับข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๐ ) ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำชี้แจงถ้อยคำหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการ พิจารณาได้ ดังนั้น การที่ ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนินต่อไป และมีความเห็นว่า



พฤติการณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน จึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือและมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการแล้วสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ แล้วให้ทำทัณฑ์บนนายวีรพล ดวงสูงเนินเป็นหนังสือ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. การดำเนินการของสำนักนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้อง ตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว

(๒) โดยเหตุที่การพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมิได้เป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ได้พิเคราะห์คำร้องแล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่า มาตรา ๒๖๖ บัญญัติขึ้นโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่างๆ ขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีลักษณะของการมีปัญหว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจหน้าที่กระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรใดใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำองค์กรอื่นหรือไม่ หรือทุกองค์กรต่างปฏิเสธว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. ซึ่งขัดแย้งต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่วินิจฉัยว่านายวีรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ ถือว่าได้มีปัญหากับ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นแล้ว เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจและหน้าที่ส่งสำนวนการไต่สวนและวินิจฉัยคดีที่มีมูลความผิดทางอาญาให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอัยการสูงสุดได้ฟ้องนายวีรพล ดวงสูงเนิน ต่อศาลในข้อหาฐานทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ กรณีจึงเข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ สรุปแล้วศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นหลักต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯ และ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษทางวินัยโดยมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ต่อมานายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ. มติของ ก.พ. ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ มติของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพื่อปฏิรูปการเมือง มีการตั้งองค์กรอิสระขึ้นหลายองค์กรรวมทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิเคราะห์ถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นถ้อยคำใหม่ที่ใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ เพราะไม่ต้องการให้รัฐธรรมนูญที่ร่างมีความยาวมาก จึงให้บทบัญญัติต่างๆ ที่มีความสำคัญไปอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามระบบกฎหมายของฝรั่งเศสถือว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์ทางกฎหมายเป็นรองจากรัฐธรรมนูญและสูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้นำศักดิ์ทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในระบบกฎหมายไทย ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ใช้ชื่อเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีฐานะเป็นพระราช

บัญญัติเหมือนพระราชบัญญัติอื่น ๆ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติอื่นหลายประการ คือ

๑. รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพียง ๘ ฉบับเท่านั้นคือ

(๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(๒) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๕) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๖) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๗) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(๘) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

๒. รัฐธรรมนูญมีบทเฉพาะกาลกำหนดเวลาที่ต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ ส่วนพระราชบัญญัติไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาตราไว้โดย

(๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามข้อ (๑) (๒) และ (๓) ต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน ๒๕๐ วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

(๒) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามข้อ (๔) ถึงข้อ (๘) ต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

๓. การให้ความเห็นชอบ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ กำหนดหลักว่า ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ ว่า จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ไม่ได้บัญญัติกรณีเช่นนี้ไว้แต่อย่างใด

๔. เรื่องข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) กำหนดหลักว่า กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่า ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้เสนอความเห็นต่อประธานสภา ฯ แล้วแต่กรณี เพื่อส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แตกต่าง

จากร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่กำหนดจำนวนสมาชิกที่มีความเห็นดังกล่าวไว้ว่า ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

๕. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับคือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามข้อ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ตามมาตรา ๑๕๒ ที่บัญญัติว่า “สาระสำคัญที่ต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ให้เป็นสาระสำคัญที่ต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องนั้นๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้” และตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๖ มาตรา ๓๒๗ มาตรา ๓๒๘ มาตรา ๓๓๐ มาตรา ๓๓๑ มาตรา ๓๓๒ และมาตรา ๓๓๓ ส่วนพระราชบัญญัติอื่นรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเรื่องสาระสำคัญที่ต้องมี ดังนั้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงอาจใช้สนับสนุนการตีความหรือยืนยันในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกฎหมายพิเศษ แตกต่างจากพระราชบัญญัติอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปและได้ประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๑ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิอุทธรณ์ของทุกคน แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กรณีของนายวีรพล ดวงสูงเนิน มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ ที่บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒๔ บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” และมาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ฯลฯ” จึงมีปัญหาว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน จะขออุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา

และขอโต้แย้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒๔ และมาตรา ๑๒๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของกฎหมายทั่วไป แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๖ เป็นกฎหมายพิเศษตามหลักของกฎหมายมีว่า ในกรณีที่กฎหมายสองฉบับบัญญัติให้ใช้บังคับในเวลาแตกต่างกัน ถ้าหากกฎหมายฉบับที่บัญญัติก่อนกับกฎหมายที่บัญญัติภายหลัง เป็นกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติอย่างเดียวกัน และมีข้อความอย่างเดียวกันหรือขัดแย้งกัน ก็ต้องถือหลักว่า กฎหมายพิเศษที่บัญญัติภายหลังยกเลิกกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติก่อน โดยถือว่า กฎหมายพิเศษ ยกเว้นกฎหมายทั่วไป (ตามหลัก *Lex specialis derogat generali*) ทั้งนี้ โดยพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายพิเศษที่บัญญัติในภายหลัง จึงเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๖ ที่ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่ได้สั่งลงโทษไปแล้ว ฐานกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ใช่มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ ดังนั้น นายวีรพล ดวงสูงเนิน ไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์โต้แย้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่วินิจฉัยว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน กระทำผิดฐานผิดวินัยอย่างร้ายแรง และ ก.พ. ไม่มีอำนาจวินิจฉัยและมีมติว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน กระทำผิดฐานผิดวินัยไม่ร้ายแรงได้ เพราะการอุทธรณ์ถูกจำกัดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๖ แล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) เดิม โดยมุ่งมั่นจะอุดช่องโหว่ที่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมูลความผิดแล้วผู้บังคับบัญชาสามารถตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่และชี้ว่าข้าราชการไม่ได้กระทำความผิด ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่ลงโทษตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะต่อจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดสั่งฟ้องคดีอาญาต่อไป ซึ่งอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งฟ้องนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นคดีอาญา และพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องนายวีรพล ดวงสูงเนิน จำเลยที่ ๑ นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ จำเลยที่ ๒ ต่อศาลอาญาเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๗๔๐/๒๕๕๕ ว่า จำเลยได้กระทำความผิดรวม ๕ ฐานคือ ความผิดตามมาตรา ๑๕๑ ของประมวลกฎหมายอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการทรัพย์สินใด ๆ ร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา ๑๕๗ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัย โอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น ตามมาตรา ๑๖๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี ฐานเป็นเจ้าพนักงาน กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น หรือรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริง อันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นเท็จ และฐานปลอมเอกสารและใช้เอกสารราชการปลอม ตามมาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๘ ซึ่งล้วนเป็นความผิดที่ร้ายแรงและมีอัตรา โทษสูงมาก การที่ ก.พ. มีความเห็นและลงมติว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นการกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย ควรลงโทษทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ โทษทางวินัยกับโทษที่ถูกฟ้อง คดีอาญาแตกต่างกันมากจึงเป็นเรื่องที่ผิดปกติ นอกจากนี้เมื่อพิเคราะห์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคห้าที่กำหนดหลักว่า หากอัยการสูงสุดเห็นว่าไม่สมควรสั่งฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองได้ ซึ่งมีหลักการเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ นั้นเอง แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญว่าการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุด ก.พ. หรือองค์กร ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาอุทธรณ์และมีมติแก้ไขหรือกลับฐานความผิดไม่ได้ ดังนั้น ก.พ. ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยกรณีของ นายวีรพล ดวงสูงเนิน จากฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นฐานความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๖ ถือเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มี อำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ