

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๖

วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (กรณี นายวีรพล ดวงสูงเนิน)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) คือ ใต้วงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยในกรณีของนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ กรณีได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ และนายวีรพล 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 มาประกอบในบันทึกแก้ไขดังกล่าว โดยกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาบางรายซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายพัสดุไม่ยินยอม อันเป็นการช่วยเหลือบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด ที่เสนอราคาผิดเงื่อนไขการประกวดราคาตามข้อกำหนดของกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีได้ส่งเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายพัสดุดูตรวจพิจารณาอีก เป็นเหตุให้นายวิจิตร วุฒิอำพล อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้น

หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารเท็จจริงของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้ว จึงได้อนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า นายชูศักดิ์ รองสวัสดิ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองมีความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๕๘ วรรคสอง และมีความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กระทำการปลอมเอกสาร จึงได้ส่งรายงานการไต่สวนไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓

นายวีรพล ดวงสูงเนิน ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๓ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวไปยัง ก.พ. ทั้งนี้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๖ ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ก.พ. ได้แก้ฐานความผิดจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๕๗ วรรคสอง เป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้าราชการตามมติ ก.พ.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการพิจารณาอุทธรณ์ ก.พ. มีอำนาจพิจารณาเพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา คือพิจารณาว่าสมควรจะยกอุทธรณ์โดยยื่นคำสั่งลงโทษไล่ออก หรือเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นในระดับโทษให้เปลี่ยนโทษจากไล่ออกเป็นปลดออก ก.พ. ต้องคงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไว้ ตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๒ การที่ ก.พ. พิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริง มิได้พิจารณาในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ซึ่งเป็นการพิจารณาที่ขัดแย้งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์

ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ ซึ่งให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น มิใช่ ก.พ. จะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางทุกกรณี เพราะอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางต้องเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามปกติที่อาศัยอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่การสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การใช้อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์กรณีนี้เป็นอำนาจที่มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ จึงต้องพิจารณาอยู่ในกรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าวเท่านั้น การพิจารณาออกกรอบของมาตรา ๕๖ จึงเป็นการกระทำที่ขัดแย้งหรือโต้แย้งอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะไม่ถือปฏิบัติตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ใช้คำว่า ใต้สวนและวินิจฉัย คำว่า “วินิจฉัย” หมายถึง ตัดสินชี้ขาด เมื่อรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใต้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ แสดงว่ารัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใต้สวนและตัดสินชี้ขาดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้นในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ จึงได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๕๒ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปนั้น ซึ่งหมายความว่า ถ้าฐานความผิดเป็นเรื่องวินัยอย่างร้ายแรงก็จะพิจารณาลงโทษขั้นร้ายแรง คือ ไล่ออก หรือปลดออก ถ้าเป็นเรื่องไม่ร้ายแรงก็พิจารณาลงโทษไม่ร้ายแรง คือลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้าผู้ถูกลงโทษเห็นว่าระดับโทษไม่เหมาะสม กฎหมายได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๕๖ ให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เช่น โทษวินัยอย่างร้ายแรงจากไล่ออก เป็นปลดออก หรืออย่างไม่ร้ายแรงจากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งผิดกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่ใช้คำว่า อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย แต่ในมาตรา ๕๖ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ใช้คำว่า อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ ก็คืออุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละขั้นของวินัยอย่างร้ายแรง หรืออย่างไม่ร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการ ใต้สวนและวินิจฉัย ดังปรากฏเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต ตามสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ หน้า ๐๔๔๕ ถึงหน้า ๐๔๔๘

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตาม มาตรา ๕๓ ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ ใช้สิทธิอุทธรณ์ ในระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษภายในกรอบของฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้นและต้องใช้สิทธิภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ ดังนั้น เจตนารมณ์จึงต่างกับการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน มาตรา ๑๒๔ มิได้รวมถึงผู้ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๓ ใช้สิทธิ อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ เช่น ไม่ได้อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่ง ลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือใช้สิทธิอุทธรณ์เกินกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชา มีคำสั่งลงโทษ ผู้รับอุทธรณ์ คือ ก.พ. จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาไม่ได้ ถือว่าเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ ก.พ. รับพิจารณา อุทธรณ์ตัวคำสั่งลงโทษทั้งหมด โดยไม่พิจารณาเฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และ การที่คณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญได้มีมติอนุมัติให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการโดยถือตามความเห็นของ ก.พ. ย่อมเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะจะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะ องค์กรควบคุมตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอุปสรรคขัดข้อง เนื่องจากมติของ ก.พ. และความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยอย่าง ร้ายแรงและสั่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษ สามารถอุทธรณ์ในเรื่องพฤติกรรมการ ที่กระทำความผิดและฐานความผิดตามข้อกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรวินัยชั้นอุทธรณ์ใน ระบบบริหารงานบุคคลของตนเองได้ ทั้งที่องค์กรผู้บังคับบัญชาและองค์กรวินัยชั้นนั้นไม่มีอำนาจและ ไม่ใช่ผู้วินิจฉัยพฤติกรรมการกระทำความผิดและฐานความผิดดังกล่าวมาตั้งแต่การอุทธรณ์ในเรื่องที่ผู้รับ อุทธรณ์มิได้เป็นผู้กระทำ และให้ผู้รับอุทธรณ์ทบทวนการกระทำนั้นได้ (คือการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยการกระทำและกำหนดฐานความผิด) จึงมีผลเท่ากับให้ผู้รับอุทธรณ์ในระบบ

บริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทสามารถมีอำนาจเหนือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีผลเป็นการลบล้าง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็น องค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิใช่การบังคับใช้กฎหมายสองฉบับที่ แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตน เพราะระบบ กฎหมายในรัฐหนึ่งๆ ย่อมมีเพียงระบบเดียวและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่นๆ ทั้งหมด จะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตาม หากมีกฎหมายที่ทางกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือหลักการ ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายนั้นก็ย่อมใช้บังคับมิได้ ดังนั้นเมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คณะกรรมการ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาโทษทางวินัย ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรี ที่อนุวัติการกลับ เข้ามารับราชการของผู้อุทธรณ์ส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่เป็นผล หรือไม่สามารถใช้บังคับสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ การดำเนินการในเรื่องนี้ขององค์กร ที่เกี่ยวข้องทั้งสองเป็นกรณีที่ขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขัดต่อหลักการของ รัฐธรรมนูญ กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งเรื่องเพื่อศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและส่งสำเนาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ชี้แจงว่า กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเรื่องที่ถูกปลดสำนัก นายกรัฐมนตรี โดยมติ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามนัยมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ถูกกล่าวหาได้อุทธรณ์คำสั่งไปยัง ก.พ. ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๕๖ จึงมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. ซึ่งปัญหานี้สำนักงาน ก.พ. ได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและได้รับคำตอบว่า ก.พ. มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖

(พ.ศ. ๒๕๕๐) ก.พ. จึงได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาต่อไปและเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน จึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ และมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรีเรียกเลิกคำสั่งไล่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการแล้วสั่งให้กลับเข้ารับราชการ และให้ทำทัณฑ์บนผู้ถูกกล่าวหาเป็นหนังสือ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ.

คณะรัฐมนตรีโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ชี้แจงว่า ปัญหาว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไล่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ถือว่าเป็นอันยุติหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) บัญญัติว่า “ไล่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ไล่สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุที่กำหนดไว้ แต่สำหรับการดำเนินการต่อไปอันเกี่ยวกับการไล่สวนและวินิจฉัยนั้นว่าจะมีขั้นตอนและมีผลอย่างไร มาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีขอบเขตหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงต้องพิจารณาไปตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้ประธานกรรมการส่งรายงานและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และมาตรา ๕๓ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง และตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นสิ้นสุดและให้ผูกพันทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง หากแต่ได้บัญญัติในมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ดังกล่าวไว้ให้รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเป็นรายงานสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

แทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น รายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อยุติในข้อกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามรายงาน และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว กรณีย่อมเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ที่ได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการในเรื่องนี้ให้ครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เพียงการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวเท่านั้น

สำหรับปัญหาที่ว่า ก.พ. จะพิจารณากลับฐานความผิดทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาได้หรือไม่นั้น เห็นว่า การอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกระบวนการต่อจากการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษได้มีโอกาสพิสูจน์การกระทำของตนที่ถูกกลงโทษต่อองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เพียงเท่านั้น จึงย่อมหมายความว่า กระบวนการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์มิใช่จะพิจารณาเฉพาะรายงานการสอบสวนทางวินัยเท่านั้น แต่ยังให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วย การพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลหรือ ก.พ. จึงอาจพิจารณาแตกต่างจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ ประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วย ตามข้อ ๑๗ ประกอบกับข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำชี้แจงถ้อยคำหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้ การที่ ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา และมีความเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อนโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็น

หนังสือและมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรีเรียกเลิกคำสั่งได้ผู้ถูกกล่าวหา ออกจากราชการ แล้วสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการ และให้ทำทัณฑ์บนผู้ถูกกล่าวหา เป็นหนังสือ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. การดำเนินการดังกล่าวจึงถูกต้อง ตามนัยกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว การพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณา อุทธรณ์ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มิได้เป็นการดำเนินการ ที่ขัดหรือแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าว

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและ วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและ วินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕
(๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรักรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการ ต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและ หนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทน ราษฎร และวุฒิสภา และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด ๕ การถอดถอนจากตำแหน่ง

(๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด ๖ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญ

(๓) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด ๓ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

.....”

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๒

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๓”

มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี”

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

มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒๔ บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้”

พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า การทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นภัยร้ายแรงที่คุกคามความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ปัญหาวิกฤติต่างๆ มีสาเหตุมาจากกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีการร่วมมือกันทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคการเมือง ทำให้การทุจริตมีลักษณะที่ซับซ้อน ยากที่จะป้องกันและปราบปรามให้หมดสิ้นไปได้โดยง่าย

กระบวนการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลทุกรัฐบาลจะเน้นไปที่การกำหนดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานกลางขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว เช่น คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม การปฏิบัติงานของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ และเสนอมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อรัฐบาล

ระบบและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ผ่านมาไม่สามารถทำงานได้อย่างบรรลุผล จึงทำให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่บ่อนทำลายสังคมมาเป็นเวลานาน จึงได้เกิดการริเริ่มและแรงสนับสนุนจากประชาชนภาคต่างๆ ผลักดันให้มีการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้เป็นระบบที่เกิดความโปร่งใสสุจริตขึ้น โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดกรอบกติกาหลักในการสร้างกฎหมายและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐ และป้องกันการทุจริตทั้งในภาค

ราชการและภาคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๐ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่หลายประการรวมทั้ง (๓) ที่บัญญัติว่า ให้มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัย ชี้แจงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ก่อนที่จะดำเนินการไต่สวน อาจมีการยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้กล่าวหายื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๘๕ หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ก็อาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เองโดยดำเนินการไต่สวนตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๔ ตามมาตรา ๕๑ ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลก็ให้ข้อกล่าวหาที่ตกไป ถ้าเห็นว่ามีมูลความผิด ถ้าเป็นมูลความผิดทางวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๒ ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ตามมาตรา ๕๒ กรณีเป็นมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้ว มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามมาตรา ๕๓ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันและให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้คณะกรรมการ

ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง เมื่ออุทธรณ์แล้ว ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๖ โดยใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย และรัฐธรรมนูญจนเสร็จสิ้นแล้วและมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัย ได้ส่งเรื่องไปให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ลงโทษ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และโทษทางวินัยที่จะลงแก่ผู้ถูกกล่าวหา นั้นต้องเป็นไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ผู้ถูกกล่าวหาที่อุทธรณ์ลงโทษ ตามมาตรา ๕๓ อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลได้ ตามมาตรา ๕๖ คำว่า อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ หมายถึง ระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษไม่เหมาะสม ผู้ถูกกล่าวหาที่อุทธรณ์ลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ คือ อุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละชั้นของวินัย เช่น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หากถูกลงโทษไล่ออกก็สามารถอุทธรณ์ระดับโทษให้ปลดออกได้หรืออย่างไรร้ายแรงจากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ เป็นต้น แตกต่างกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒๔ ที่บัญญัติหลักการว่า ผู้ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยการอุทธรณ์ ซึ่งหมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้ง ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมด กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาที่อุทธรณ์ลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ เป็นการอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ คืออุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละชั้นของวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไรร้ายแรง การที่ ก.พ. รับอุทธรณ์คำร้องผู้ถูกกล่าวหาที่อุทธรณ์ลงโทษแล้วพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน ก.พ. ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น จะพิจารณาจากสำนวนการสืบสวนหรือการพิจารณาเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๕ และสำนวนการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๑๐๒ และในกรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลใดๆ หรือขอให้ผู้แทนหน่วยราชการ

รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ข้าราชการ หรือบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาได้และผู้อุทธรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อุทธรณ์อาจมาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุมได้ ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. ดังกล่าว เป็นการพิจารณาพฤติกรรมที่กระทำความผิดและฐานความผิดของผู้อุทธรณ์ทั้งเรื่อง ก.พ. ไม่มีอำนาจกระทำได้เพราะกรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ (๓) โดยดำเนินการได้ส่วนและวินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้วสำหรับพิจารณาโทษทางวินัยนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษแล้วก็อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๕๖ และตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาเพียงอุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือใช้สิทธิอุทธรณ์ระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจลงโทษภายในกรอบของฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ก.พ. มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการส่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ จะพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ข้อ ๑๓ ประกอบข้อ ๑๒ โดยผู้อุทธรณ์ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒๔ และ ก.พ. ไม่ใช่ผู้วินิจฉัยพฤติกรรมกระทำความผิดและฐานความผิดชอบผู้อุทธรณ์มาแต่ต้น จึงไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์เป็นอย่างอื่นให้มีผลเป็นการลบล้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

หากพิจารณาถึงลำดับความสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มีวิธีการตราและวิธีการแก้ไขแตกต่างไปจากวิธีการตรากฎหมายธรรมดา ต้องทำโดยรัดกุมและรอบคอบกว่ากฎหมายธรรมดาเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้โดยตรงให้ออกมาเสริมรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้รัฐธรรมนูญมีสาระยี่ดยาวเกินไป กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความสำคัญเป็นพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดาหรือพระราชบัญญัติโดยทั่วไป โดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อ้างถึงเหตุผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ ที่ให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ใ้ส่วนข้อเท็จจริง

และทำความเข้าใจในกรณีที่มีคำร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และได้สวนวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มีลำดับที่สูงกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ได้สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓)

นายอรรถ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ