

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๖

วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (กรณีของ นายวีรพล ดวงสูงเนิน)

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือเรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสรุปความได้ว่า ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ได้มีคำสั่งลงโทษไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการไปแล้ว ต่อมานายวีรพล ฯ ผู้ถูกลงโทษ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ ในการพิจารณาของ ก.พ. กลับไปพิจารณาว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงความผิดวินัยไม่ร้ายแรงและคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กลับเข้ารับราชการ

ดังนั้นจึงมีปัญหาว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ว่า นายวีรพล ฯ และนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นถือได้ว่าเป็นอันยุติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) แล้ว การที่ ก.พ. พิจารณากลับฐานความผิดทางวินัยเป็นไม่ร้ายแรงและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติให้กลับเข้ารับราชการนั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้รับเรื่องไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ความเห็นของ ก.พ. สรุปได้ว่านายวีรพล ฯ ได้กระทำไปโดยมุ่งประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ มิได้มีเจตนาทุจริตแต่อย่างใด แต่การที่นายวีรพล ฯ มิได้มีการควบคุมดูแลหรือสั่งให้ดำเนินการแก้ไข ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์ ให้ถูกต้องตามขั้นตอน การจัดทำเอกสารของทางราชการ โดยให้จัดทำบันทึกความเห็นเดิมของคณะกรรมการ ฯ ที่เสนอต่อ

ผู้บังคับบัญชาแล้วมาแก้ไขเป็นบันทึกฉบับใหม่ว่าเป็นบันทึกที่มีการดำเนินการถูกต้อง และนายวีรพล ฯ ได้เสนอบันทึกดังกล่าวต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เพื่อพิจารณาต่อไป พฤติกรรมของนายวีรพล ฯ ถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเอาใจใส่ รั้งตำแหน่งรักษาประโยชน์ของทางราชการตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ เนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน จึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ การที่สำนักนายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษให้นายวีรพล ฯ ออกจากราชการตามมติ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการไม่ถูกต้องและเหมาะสม ก.พ. จึงลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรี ยกเลิกคำสั่งลงโทษให้นายวีรพล ฯ ออกจากราชการ แล้วให้ทำทัณฑ์บนนายวีรพล ฯ เป็นหนังสือ และสั่งให้นายวีรพล ฯ กลับเข้ารับราชการต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวแล้ว

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ (๑) แล้ว คือ ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่ามีมูลความผิดจึงดำเนินการตามมาตรา ๕๒ คือ ประชานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาสั่งลงโทษ ตามมาตรา ๕๓ แล้ว ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นายวีรพล ฯ ผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้สิทธิตามมาตรา ๕๖ ทำการอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาแล้ว เห็นว่านายวีรพล ฯ มีความผิดไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนฐานความผิดจากร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลงมติไปตั้งแต่ต้นเป็นไม่ร้ายแรง ดังกล่าวแล้ว

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นฉบับแรกและฉบับเดียว ที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนสอบสวนการกระทำผิดกฎหมายของทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยทั้งยังบัญญัติถึงความผิดและการลงโทษไว้เป็นพิเศษ และกำหนดให้มีองค์กรอิสระใหม่ ๆ ขึ้นมารองรับงานดังกล่าวอีกหลายองค์กรรวมทั้งศาลปกครองด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนในเรื่องของการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับทั้งในระดับการเมืองและข้าราชการประจำ

จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้อย่างละเอียดซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในระบบการเมืองและระบบราชการ กล่าวคือ มาตรา ๕๒ กำหนดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ

มาตรา ๕๓ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาการลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง

มาตรา ๕๔ ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย หรือกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ

มาตรา ๕๕ กำหนดไว้ว่า ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือได้ดำเนินการแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ไม่ถูกต้อง หรือ ไม่เหมาะสม มาตรา ๕๕ นี้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ ๒ ทาง คือ

๑) เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามที่เห็นสมควร

๒) ในกรณีที่จำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

คำว่า “ไม่ถูกต้อง” “ไม่เหมาะสม” และ “ถูกต้องเหมาะสม” ดังกล่าวในมาตรา ๕๕ ย่อมเป็นที่เข้าใจว่า จะต้องเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับมติและเหตุผลการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตราต่างๆ ที่กล่าวมา

จึงเห็นได้ว่ามาตราต่างๆ เหล่านี้ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดขึ้นไว้เพื่อสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพอเพียงในการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายของข้าราชการ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) คือบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติก กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๕๒ วรรคแรก “- - - ให้ถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ แล้วแต่กรณี” แสดงว่าการไต่สวนและการสอบสวนในข้อเท็จจริงให้ใช้ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการวินิจฉัยลงโทษผู้ถูกกล่าวหา

ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ”

ในเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ

ตามมาตรา ๕๖ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น คืออุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษในกรอบฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลงมติ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษไม่มีสิทธิอุทธรณ์ฐานความผิด และไม่มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงแล้ว จึงถือได้ว่าการวินิจฉัยในเรื่องข้อเท็จจริงให้เป็นไปตามการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีได้กล่าวถึงอำนาจขององค์กรอื่นใดที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงให้เป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายทั่วไป ซึ่งออกมาใช้ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะประกาศใช้ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและหน้าที่ในการไต่สวน และวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) นั้นถือว่ายุติโดยไม่อาจ อุทธรณ์ให้เปลี่ยนฐานความผิดเป็นอย่างอื่นได้

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ