



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การใช้อำนาจที่ขัดหลักนิติธรรม : ศึกษาเฉพาะกรณี
คดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบจ่ายเงินค่าตอบแทน
ให้แก่ตนเอง

จัดทำโดย

พลตำรวจเอก สถาพร หลาวทอง

รหัส

600541

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจที่ขัดหลักนิติธรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ตนเอง

พลตำรวจเอก สถาพร หลาวทอง
นรป. รุ่นที่ ๕

บทคัดย่อ

“คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เรียกชื่อเต็มว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของ ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอ้างอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนลักษณะเหมาจ่ายให้แก่ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท กรรมการ ป.ป.ช. เดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท ระเบียบนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ต่อมาวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนมากกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกที่มีผู้ทั้งสองสภา ได้เข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการทุจริตต่อตำแหน่ง หน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยยื่นผ่านประธานวุฒิสภา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิพากษา เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ , ๘๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๕ ให้จำคุกมีกำหนดคนละ ๒ ปี เมื่อพิเคราะห์ถึง พฤติการณ์แห่งคดีทั้งปวงและประวัติการทำงานแล้ว เห็นว่ามีเหตุอันควรปราณี ให้รอการลงโทษ ตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ มีกำหนด ๒ ปี เป็นบทเรียนของการใช้อำนาจที่ขัดหลักนิติธรรม เพราะเป็นการใช้อำนาจบิดเบือนกฎหมาย ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

คำสำคัญ

“นิติธรรม” หมายความว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับ กฎหมายแห่งอย่างเท่าเทียมกัน (อ. Rule of Law)^๑

“โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับ ตนเองหรือผู้อื่น^๒

^๑ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หน้า ๖๓๔

^๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑(๑)

บทวิเคราะห์

“หลักนิติธรรม” เป็นคำที่มีความสำคัญเพราะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้บัญญัติคำนี้ไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคสองว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘(๖) ซึ่งบัญญัติว่า “ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” จึงนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่นำเอาคำว่า “หลักนิติธรรม” มาบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจทั้งหลายว่า การใช้อำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายและโดยถูกต้องชอบธรรมตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข^๓ และในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ซึ่งผ่านการลงประชามติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ ได้บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคสองว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ ซึ่งบัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

หลักนิติธรรมคืออะไร รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ หน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เป็นปัญหาต่อการทำความเข้าใจในเบื้องต้น

หลักนิติธรรม มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Rule of Law” หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) นั่นคือองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำอะไรได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องอยู่ภายใต้หลักการ ดังนี้^๔

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาตามหลักนิติธรรม ในการออกกฎหมาย รัฐสภาต้องใช้อำนาจของประชาชนอย่างเป็นธรรม ไม่ออกกฎหมายมาข่มเหงรังแกหรือขูดรีดประชาชน ยึดหลักเสมอภาคตามกฎหมาย บุคคลทุกคนไม่มีใครจะอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีสิทธิตามกำหนดมากกว่าคนอื่นได้ การออกกฎหมายต้องไม่แบ่งชั้นวรรณะหรือราชภูธรธรรมดา ชนกลุ่มน้อยหรือชนกลุ่มใหญ่ ในประเทศต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอันเดียวกัน กฎหมายต้องไม่แบ่งเชื้อชาติ ไม่เหยียดสีผิว หรือความเชื่อในการนับถือศาสนาและการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ไม่มีข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ การออกกฎหมายย้อนหลังเพื่อให้คุณหรือให้โทษกับบุคคลใดเป็นการเฉพาะการออกกฎหมายที่เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำมิได้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามหลักนิติธรรม คณะรัฐมนตรี

^๓ เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร “หลักนิติธรรม” เพื่อประชาธิปไตย

(นธป.) รุ่นที่ ๕ หัวข้อ วิชาหลักนิติธรรม โดยนายพนพล เสงเจริญ รองประธานศาลปกครองสูงสุด วันพุธที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐

^๔ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หลักนิติธรรม: ความชอบธรรมตามกฎหมาย, ๒๕๕๗

ต้องบริหารราชการแผ่นดินภายใต้กฎหมาย ไม่บิดเบือนกฎหมายด้วยอำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม ไม่ใช่อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ไม่กระทำผิดกฎหมาย ไม่ทุจริตหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้นการกระทำของฝ่ายบริหารที่ละเมิดต่อกฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสมาชิกวุฒิสภา ประชาชน และองค์กรตุลาการ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารสมควรได้รับการเยียวยา โดยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ในทุกขั้นตอนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหลักสำคัญของหลักนิติธรรมตามกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันของประชาชนว่า การกระทำของฝ่ายบริหารจะต้องไม่ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายเพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจบริหารที่ได้มอบให้ คณะรัฐมนตรีมาทำหน้าที่แทน ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจนั้นทำความเสียหายให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจนั้นไม่ได้ แม้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารหากทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักนิติธรรม ศาลก็มีอำนาจในการตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจนั้นชอบธรรมหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ถูกต้องชอบธรรมก็ต้องวินิจฉัยมิให้ฝ่ายบริหารมีดุลพินิจที่ไม่ชอบนั้นได้

การปฏิบัติหน้าที่ของศาลตามหลักนิติธรรม เนติบัณฑิตยสภาระหว่างประเทศได้มีข้อมติเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ให้ความหมายของคำว่า The Rule of Law ว่า ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องมีอิสระในการพิจารณาคดี นอกจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นหลักนิติธรรมที่นานาอารยประเทศรับรองแล้ว การพิจารณาคดีโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมก็เป็นหลักนิติธรรมของผู้พิพากษาและตุลาการในทุกศาลและทุกชั้นศาลอีกด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐตามหลักนิติธรรม ก็ต้องเป็นไปตามหลักการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

กรณีศึกษาว่าการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่ มีกรณีสำคัญที่น่าสนใจคือกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ตนเอง

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม.๑/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ อม.๑/๒๕๔๘ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘^๕ กรณีสมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญา กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยผ่านประธานวุฒิสภา ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทำการไต่สวนพยานหลักฐาน ปรากฏข้อเท็จจริงและคำพิพากษา ดังนี้

ข้อเท็จจริงเบื้องต้นรับฟังได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดเดิมซึ่งมีนายโอภาส อรุณินท์ เป็นประธานกรรมการ ป.ป.ช. ครบวาระการดำรงตำแหน่งสมัยแรก เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ แต่รักษาการต่อมาจนกระทั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่ มีจำเลยที่ ๑ เป็นประธานกรรมการ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จำเลยที่ ๑ โดยความเห็นชอบของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ ได้ร่วมกันออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๓๙ ก วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ใช้บังคับตั้งแต่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป โดยระเบียบดังกล่าวระบุว่า ข้อ ๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

^๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอน ๕๐ ก วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๘

การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้องให้ได้รับคำตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือน ในลักษณะเหมาจ่าย ในอัตรา ดังนี้

๑. ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท
 ๒. กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท และ
- ข้อ ๔ ระบุว่า ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และลงชื่อจำเลยที่ ๑ เป็นผู้ประกาศ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗

หลังจากนั้นได้มีการเบิกจ่ายเงินให้แก่จำเลยทั้งเก้าตามระเบียบดังกล่าวแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ต่อมาเจ้าหน้าที่กองคลังของสำนักงาน ป.ป.ช. ทราบภายหลังว่าระเบียบดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ ไม่ใช่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงได้หักเงินค่าตอบแทนในส่วนที่จ่ายเกินไป ๔ วัน ออกจากเงินที่จ่ายให้แก่จำเลยทั้งเก้าในเดือนกันยายน ๒๕๔๗ ต่อมาวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ พลตำรวจเอก ประทีน สันติประภพ กับพวก ได้ร่วมกันทำคำร้องกล่าวหาจำเลยทั้งเก้าว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ โดยยื่นต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งคำร้องมาให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษา หลังจากนั้น วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำเลยทั้งเก้าได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๗ ให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ระงับการจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่จำเลยทั้งเก้าตามระเบียบดังกล่าวไว้ก่อน และจำเลยทั้งเก้าได้ส่งเงินที่รับไปแล้วคืนแล้ว

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า จำเลยทั้งเก้ามีอำนาจออกระเบียบดังกล่าวหรือไม่ จำเลยทั้งเก้าให้การต่อสู้ว่า จำเลยทั้งเก้ามีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระสนับสนุนงานธุรการ การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญจำเลยทั้งเก้ามีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๓ และตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่น คือ (๑) การประกันสุขภาพ (๒) ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ส่วนระเบียบที่จำเลยทั้งเก้าออก ก็โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ โดยมาตรา ๕ เป็นการให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบต่างๆ ไป เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ โดยไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นระเบียบประเภทใด หรือมีบทกฎหมายใดให้ออกระเบียบอีก ส่วนมาตรา ๑๐๗ เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบเกี่ยวกับบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินและการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะ (๑) ถึง (๑๑) เท่านั้น ทั้งการออกระเบียบดังกล่าวเป็นการจ่ายเงินค่าตอบแทน ซึ่งเป็นเบี้ยประชุมให้แก่ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. มีใช้เงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง จึงไม่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ระเบียบที่เป็นปัญหานี้ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๘ และพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ระเบียบที่เป็นปัญหาจึงออกโดยชอบด้วยกฎหมาย ข้อนี้ต้องพิจารณาถึงหลักการตามบทบัญญัติของกฎหมาย และการใช้อำนาจในกฎหมายให้ชัดเจน เห็นว่าในการตีความ การบัญญัติกฎหมาย และการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญต้องให้สอดคล้องและเป็นไปตามวิถีทาง

แห่งรัฐธรรมนูญระบบกฎหมายที่ถูกต้องตามคลองธรรม กล่าวคือ ในการตีความบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายทั้งปวง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นส่วนขยายของรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติทั่วไปจะต้องมีฐานะสูงกว่า ระเบียบข้อบังคับ เพราะระเบียบข้อบังคับจะเป็นเครื่องมือของกฎหมายนั้นๆ รัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยมีองค์กรผู้ใช้อำนาจ คือ รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร และศาลใช้อำนาจตุลาการ นอกจากนั้นก็มีการอิสระตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อใช้อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ กึ่งบริหาร หรือกึ่งตุลาการ เพื่อตรวจสอบ หรือส่งเสริมการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว โดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ บัญญัติถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้โดยเฉพาะในมาตรา ๒๙๗ ถึงมาตรา ๓๐๒ โดยมาตรา ๒๙๗ บัญญัติถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การสรรหา การเลือกกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา ๒๙๘ บัญญัติถึงวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา ๒๙๙ บัญญัติถึงการร้องขอให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่ง มาตรา ๓๐๐ บัญญัติถึงการร้องขอให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องที่กล่าวหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาพิพากษา มาตรา ๓๐๑ บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา ๓๐๒ บัญญัติถึงหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นอิสระโดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๑ ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา ๓๐๕

(๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ใ้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๙๑ และมาตรา ๒๙๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับมาตรา ๓๐๑ (๖) นั้น หมายถึงการดำเนินการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ และดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๑๙ ว่ามีอะไรบ้าง โดยเฉพาะมาตรา ๑๙ (๑๓) บัญญัติว่าดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะเห็นได้ว่าตั้งแต่มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๙๙ เป็นอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสิ้น และกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบได้ เช่น ในมาตรา ๒๕ (๔) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทาง และค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใด เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (๕) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา ๓๐ ส่วนหมวด ๑๐ ตั้งแต่มาตรา ๑๐๔ ถึง ๑๑๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้โดยเฉพาะ สำหรับมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๒ ซึ่งบัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวุฒิสภา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงเป็นหน่วยงานสนับสนุนงานธุรการของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้สำเร็จลุล่วงไป โดยมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การเงิน และงบประมาณ โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใด การออกระเบียบตามมาตรา ๑๐๗ จึงจำกัดเฉพาะข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. เท่านั้น เช่น ออกระเบียบค่าตอบแทนพิเศษแก่ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน แต่จำเลยทั้งเก้ากลับอ้างถึงอำนาจออกระเบียบตามมาตรา ๑๐๗ อันเป็นระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานทั้งไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณการเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเฉพาะ (๑) ถึง (๑๑) ซึ่งจำเลยทั้งเก้าเข้ามาใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล และบริหารงานองค์กรสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้เหตุผลที่จำเลยทั้งเก้าออกระเบียบที่เป็นปัญหาว่า “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้เหมาะสมกับภารกิจซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อ ๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ของทางราชการที่เกี่ยวข้องให้ได้รับเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่ายในอัตรา ดังนี้ (๑) ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท (๒) กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท” จึงแสดงให้เห็นว่าการออกระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดเงินค่าตอบแทนเพิ่มเติมเป็นรายเดือน ในทำนองเดียวกับเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งให้แก่จำเลยทั้งเก้าซึ่งเป็นประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะ โดยอ้างง่าเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งหมด ไม่ว่าจะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจตามหน้าที่หลักหรือการบริหารองค์กรหรือบริหารงานบุคคลซึ่งหน้าที่ทั้งสองอย่างนี้ต้องควบคู่กันไป โดยงานธุรการช่วยสนับสนุน

งานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงกระทำให้งานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สัมฤทธิ์ผลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๒ และในหมายเหตุท้ายประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จำเลยทั้งเก้าจึงไม่มีอำนาจที่จะออกกระเปียบที่เป็นปัญหานี้ได้

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า จำเลยทั้งเก้ามีเจตนากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริตหรือไม่ เห็นว่า ก่อนจำเลยทั้งเก้าเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เคยมีการออกกระเปียบดังเช่นกระเปียบที่เป็นปัญหามาก่อน ที่นายศราวุธ เมนะเศวต และนายประสิทธิ์ ดำรงชัย เบิกความว่า มีกรรมการ ป.ป.ช. บางคนเคยหารือในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่มีนายโอภาส อรุณินท์ เป็นประธาน และบอกให้นายศราวุธ ไปศึกษาเรื่องนี้ แต่นายโอภาส เบิกความว่า ไม่เคยมีการพูดเรื่องนี้ในการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่มีการบันทึกให้ปรากฏในรายงานการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คำเบิกความของนายศราวุธ และนายประสิทธิ์จึงเลื่อนลอย ไม่น่าเชื่อว่าการออกกระเปียบที่เป็นปัญหา เริ่มต้นมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่มีนายโอภาสเป็นประธานกรรมการเมื่อจำเลยทั้งเก้าเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ โดยมีจำเลยที่ ๘ เป็นประธานอนุกรรมการ และวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ช่วยปฏิบัติงานคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ มีนายชัยยศ สินธุประสิทธิ์ เป็นหัวหน้าคณะอนุกรรมการ เห็นได้ว่าคณะอนุกรรมการดังกล่าว ทั้งสองคณะที่ดำเนินการให้จำเลยทั้งเก้าออกกระเปียบที่เป็นปัญหาได้รับแต่งตั้งจากจำเลยทั้งเก้า และได้ความจากนายศราวุธว่า การออกกระเปียบโดยเสนอร่างระเปียบผ่านคณะอนุกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าวก่อนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเพ็งใช้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดนี้ เดิมคงกฎหมายเป็นผู้จัดทำร่างระเปียบและเสนอผ่านสายงานตามปกติ ประกอบกับนายปรีชา เลิศกมลมาศ ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำบันทึกถึงนายชัยยศว่าได้รับทราบจากกรรมการ ป.ป.ช. หลายคนว่ามีความประสงค์ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ศึกษาและออกกระเปียบที่เป็นปัญหา ดังนี้ แม้การออกกระเปียบดังกล่าวจะเป็นไปตามลำดับขั้นตอนตามที่จำเลยทั้งเก้าอ้างก็ตาม แต่เป็นการริเริ่มมาจากพวกจำเลยเอง การพิจารณาร่างระเปียบที่เป็นปัญหาของคณะอนุกรรมการทั้งสองคณะ จึงไม่อาจชี้แสดงว่าจำเลยทั้งเก้าไม่ได้ดำเนินการให้มีการออกกระเปียบดังกล่าวมาก่อน อีกทั้งในการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจช่วยปฏิบัติงานคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ได้พิจารณาร่างระเปียบที่เป็นปัญหาโดยใช้ชื่อร่างระเปียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษตามภารกิจและลักษณะงานของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกำหนดอัตราเงินเพิ่มพิเศษแก่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท และกรรมการ ป.ป.ช. เดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท ตามที่นายสุทินันท์ สาริมาน ยกร่างเสนอให้พิจารณา ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าจะกระทำไม่ได้ จึงมีมติไม่เห็นชอบตามหลักการของร่างระเปียบฉบับดังกล่าว ตามเอกสารหมายเลข จ.๑ แผ่นที่ ๑๙๖ ถึง ๒๐๒ ต่อมานายสุทินันท์ เสนอร่างระเปียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีข้อความในข้อ ๔ ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ฯลฯ และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งกฎหมาย

ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือน ในลักษณะเหมาจ่ายในอัตรา ดังนี้ ๑) ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เดือนละ ๒๕,๐๐๐ บาท ๒) กรรมการ ป.ป.ช. เดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. อาจกำหนดการเบิกจ่ายเป็นอย่างอื่นก็ได้ ต่อมา นายชัยยศ เสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ พิจารณาตามเอกสาร หมายเลข จ.๑ แผ่นที่ ๑๙๑ ถึง ๑๙๕ ซึ่งจำเลยที่ ๘ ได้บันทึกข้อความเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีความเห็นว่า คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ได้ศึกษาและพิจารณาเทียบเคียงกันระหว่างร่างระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษตามลักษณะงานของประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. กับระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการและอนุกรรมการ และค่าตอบแทนบุคคลหรือคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว มีความเห็นว่า การกำหนดเงินเพิ่มพิเศษในลักษณะการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษตามลักษณะงานของประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ซึ่งกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามลักษณะงานควบกับเงินเดือนในอัตราเท่ากับเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับอยู่แต่เดิม น่าจะถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่น ของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการจากคณะรัฐมนตรี เข้าสู่รัฐสภาเพื่อพิจารณาออกเป็นกฎหมายใช้บังคับ การกำหนดเงินเพิ่มพิเศษในลักษณะดังกล่าว จึงไม่น่าอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะพิจารณากำหนดเป็นระเบียบได้ ตามเอกสารหมายเลข จ.๑ แผ่นที่ ๑๖๒ ถึง ๑๖๗ แสดงว่า คณะอนุกรรมการดังกล่าวข้างต้นทั้งสองคณะเห็นตรงกันว่าไม่สามารถออกระเบียบเพื่อจ่ายเงินเพิ่มพิเศษตามลักษณะงานควบกับเงินเดือนเท่ากับเงินประจำตำแหน่งที่มีอยู่เดิม และได้รับความจากนายศราวุธว่าได้เสนอบันทึกรายละเอียดความเห็นของคณะอนุกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าวต่อจำเลยทั้งเก้าประกอบการพิจารณาออกระเบียบที่เป็นปัญหาแล้ว จำเลยที่ ๑ ก็ยอมรับต่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงว่า มีการเสนอบันทึกข้อความของจำเลยที่ ๘ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อ้างว่าไม่ได้หยิบยกขึ้นขณะประชุม ตามเอกสารหมายเลข จ.๕ แผ่นที่ ๕๙ แสดงว่าจำเลยทั้งเก้าทราบเรื่องที่คณะอนุกรรมการทั้งสองคณะมีความเห็นว่าไม่สามารถออกระเบียบเพื่อจ่ายเงินเพิ่มพิเศษตามลักษณะงานควบกับเงินเดือนเท่ากับเงินประจำตำแหน่งที่มีอยู่เดิม แต่จำเลยทั้งเก้ายังคงเห็นชอบกับร่างระเบียบที่เป็นปัญหา และจำเลยที่ ๑ ได้ลงนามประกาศใช้ในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เมื่อจำเลยทั้งเก้า เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย มีประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่อย่างดี จำเลยทั้งเก้าย่อมต้องใช้ความระมัดระวังในการออกระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ อย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบที่มีผลประโยชน์เกี่ยวพันถึงจำเลยทั้งเก้าโดยตรง ย่อมต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยศึกษาอำนาจในการออกระเบียบที่เป็นปัญหาให้ถ่องแท้เสียก่อน เมื่อมีข้อสงสัยสมควรสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณจากกระทรวงการคลังให้แน่ชัด แต่จำเลยทั้งเก้ามิได้ดำเนินการ กลับออกระเบียบที่เป็นปัญหาโดยประชุมพิจารณาเพียงครั้งเดียวก็มีมติให้ออกระเบียบดังกล่าว จึงเชื่อได้ว่าจำเลยทั้งเก้าทราบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกระเบียบที่เป็นปัญหา และจำนวนเงินค่าตอบแทนที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับ เดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท ส่วนกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับ เดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท จำเลยทั้งเก้าได้ถือโอกาสกำหนดใช้อัตราสูงสุดเท่ากับเงินประจำตำแหน่งตามที่ร่างระเบียบดังกล่าวเสนอ เปรียบเทียบเข้ามาโดยไม่มีเหตุสมควร ไม่สอดคล้องกับการทำหน้าที่บริหารงานองค์กรที่เป็นงานนอกเหนือจากงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่หลัก ส่วนงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบทรัพย์สินที่จำเลยทั้งเก้าอ้างว่ามีจำนวนมากนั้น เป็นงานในหน้าที่ของจำเลยทั้งเก้าที่ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง เป็นคนละส่วนกับเงินค่าตอบแทนตามระเบียบที่เป็นปัญหา พฤติการณ์ดังกล่าวบ่งชี้ว่า จำเลยทั้งเก้า

แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองตามอำเภอใจ โดยมีได้ยึดถือ หลักเกณฑ์ใดๆ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑๐ บัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.พ. ก็เพียงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ และพนักงานของสำนักงาน ป.ป.ช. เช่นเดียวกับ ก.พ. ไม่อาจถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่ในส่วนนี้เทียบเท่ากับ ก.พ. ซึ่งดูแลข้าราชการพลเรือนจำนวนมาก จากข้อเท็จจริงที่จำเลยทั้งเก้าทราบ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกระเบียบที่เป็นปัญหา แล้วยังเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรกลาง บริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. และมีมติเห็นชอบกับร่างระเบียบดังกล่าวทุกคน โดยไม่มีการโต้แย้งคัดค้าน ทั้งได้รับเงินตามระเบียบดังกล่าวจากสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว แม้ภายหลังจำเลยทั้งเก้าได้นำเงินที่ได้รับมาคืนสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้การกระทำความผิดของจำเลยทั้งเก้าที่สำเร็จไปแล้วจะกลับไม่เป็นความผิด พฤติการณ์ดังกล่าวรับฟังได้ว่า จำเลยทั้งเก้าเป็นพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน ป.ป.ช. และเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง ๖ ต่อ ๓ ว่า พยานหลักฐานที่ไต่สวนมารับฟังได้ว่า จำเลยทั้งเก้าร่วมกันกระทำความผิดตามฟ้อง

พิพากษาว่า จำเลยทั้งเก้ามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ตาม ๑๕๗, ๘๓ ประกอบพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๕ ให้จำคุกจำเลยทั้งเก้ามีกำหนดคนละ ๒ ปี เมื่อพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งคดีทั้งปวง และประวัติการทำงาน ของจำเลยทั้งเก้าแล้ว เห็นว่ามีเหตุอันควรปรานี ให้รอกการลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ มีกำหนด ๒ ปี

และเป็นที่น่าสังเกตว่าในห้วงเวลาเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต่างได้ใช้อำนาจออกระเบียบจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ตนเอง คือ ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการและอนุกรรมการและค่าตอบแทนบุคคลหรือคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗^๖ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการจ่ายเงินพิเศษของประธานและกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๗^๗ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการและอนุกรรมการ และค่าตอบแทนบุคคลหรือคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗^๘ ที่กำหนดค่าตอบแทนลักษณะเหมาจ่ายเดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชุดใหม่ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดฐานใช้เงินร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดและเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ซึ่งเป็นฐานเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชุดที่ออกระเบียบจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับตนเอง ถูกศาลฎีกาพิพากษาว่ามีความผิด

จากข้อเท็จจริง ข้อพิจารณา ความเห็นและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่าการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจ เป็นการตีความกฎหมายที่มีเจตนาทุจริต เพราะเป็น

^๖ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๗

^๗ หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

^๘ ข่าวการเมือง วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕

การกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองอันมิชอบด้วยกฎหมาย จึงมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ให้จำคุกจำเลยทั้งเก้ามีกำหนดคนละ ๒ ปี เมื่อพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งคดีทั้งปวง และประวัติการทำงานของจำเลยทั้งเก้าแล้ว เห็นว่ามีเหตุอันควรปรานี ให้รอการลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ มีกำหนด ๒ ปีลงโทษจำคุก ๒ ปี ซึ่งมีผลทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จึงต้องลาออกจากตำแหน่งและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งในอีกสองปี ต่อมาและได้มาไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ออกระเบียบจ่ายค่าตอบแทนให้กับตนเองในลักษณะเดียวกัน ซึ่งได้ชี้มูลความผิดเพื่อดำเนินคดีอาญากับทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสามองค์ในฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ เช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในการใช้อำนาจออกระเบียบจ่ายเงินให้ค่าตอบแทนตนเอง ไม่ได้เป็นไปภายใต้หลักการที่ว่าต้องบริหารราชการแผ่นดินภายใต้กฎหมาย ไม่บิดเบือนกฎหมายด้วยอำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม ไม่ใช่อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ไม่กระทำผิดกฎหมาย ไม่ทุจริตหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้นการกระทำของฝ่ายบริหารที่ละเมิดต่อกฎหมาย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าวในการตัดสินใจใช้อำนาจรัฐเป็นเหตุให้ประเทศชาติเสียหายและตนเองได้รับผลร้ายจากผลกระทำของตนเอง

“หลักนิติธรรม” (Rule of Law) จึงเป็นหลักฐานสำคัญของการใช้อำนาจ ซึ่งจะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ยืนอยู่บนหลักเหตุและผล และโดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม มิใช่การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเอง ดังกรณีศึกษาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบจ่ายเงินค่าตอบแทนให้ตนเอง จนได้รับโทษทางอาญาและศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นบทเรียนของการใช้อำนาจที่ขัดหลักนิติธรรมที่สมควรจดจำเพื่อเป็นข้อเตือนใจในการใช้อำนาจรัฐว่าจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวเสมอในการตัดสินใจกระทำการต่างๆในบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บรรณานุกรม

- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๔
- ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑(๑)
- เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร “หลักนิติธรรม” เพื่อประชาธิปไตย (นรป.) รุ่นที่ ๕ หัวข้อ วิชาหลักนิติธรรม โดยนายนพดล เสงเจริญ รองประธานศาลปกครองสูงสุด วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย, ๒๕๕๗
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอน ๕๐ ก, ๒๗ มิถุนายน, ๒๕๔๘
- หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๗
- หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖
- หนังสือพิมพ์ข่าวการเมือง, ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕