

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่คณะกรรมการจัดจ้างก่อสร้างห้องสุขาในสถานีรถไฟมวกะสัน □

การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือที่ ๑/๓๘๕๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การรถไฟฯ ได้หารือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ว่า การรถไฟฯ ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย และได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีต่อคณะกรรมการจัดจ้างก่อสร้างห้องสุขาในสถานีรถไฟมวกะสัน กรณีการกระทำทุจริตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พิจารณาดำเนินการ ดังนี้ การรถไฟฯ สามารถสอบสวนทางวินัยต่อไปได้หรือไม่ หรือต้องรอฟังผลการพิจารณา วินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน

สำนักงาน ป.ป.ช. เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนรอฟังผลการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน จึงจะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ ดังนั้น การรถไฟฯ จึงสามารถสอบสวนทางวินัยในเรื่องนี้ได้

การรถไฟฯ จึงขอหารือ ดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้” เหตุที่กฎหมายบัญญัติอำนาจในการสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐที่มีการสมยอมหรือฮั้วราคากันตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกต้องหรือไม่

๒. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๑ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยัง

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี” เหตุที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติเรื่องการพิจารณาโทษทางวินัยของพนักงานที่กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ไว้เป็นการเฉพาะ หากหน่วยงานของรัฐจะพิจารณาลงโทษพนักงานที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องนำรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นของประธานกรรมการมาปรับกับกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานรัฐต้นสังกัด แล้วพิจารณาลงโทษพนักงานผู้ถูกกล่าวหา จึงจะถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐฯ ถูกต้องหรือไม่

๒.๒ ในกรณีที่การรถไฟฯ ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษพนักงานที่ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่พิจารณาได้โดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. ตอบข้อหารือข้างต้น หากพนักงานที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ออกจากงานฐานเกษียณอายุ หรือลาออกจากงาน ต่อมาเมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ส่งผลการพิจารณาภายหลังโดยวินิจฉัยให้ลงโทษทางวินัยแก่พนักงานผู้นั้นในฐานความผิดระดับสูงกว่าที่การรถไฟฯ ได้ดำเนินการไปแล้ว กรณีนี้การรถไฟฯ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการลงโทษทางวินัยให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ เนื่องจากผู้ที่ถูกกล่าวหาได้พ้นสภาพความเป็นพนักงานของการรถไฟฯ แล้ว การรถไฟฯ จะมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ประการใด

๓. หากการลงโทษพนักงานของการรถไฟฯ ที่ได้ดำเนินการไปตาม ๒.๒ เป็นเหตุให้พนักงานผู้นั้นได้รับเงินค่าตอบแทนตามสิทธิอันพึงได้ เมื่อเกษียณอายุหรือลาออกจากงาน ต่อมาเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งคำวินิจฉัยที่ให้ลงโทษในฐานความผิดที่สูงกว่าที่ทำให้พนักงานผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนอันพึงได้เมื่อเกษียณอายุ หรือลาออกจากงาน การที่การรถไฟฯ ได้จ่ายเงินค่าตอบแทนไปก่อนแล้วจะมีผลเป็นประการใด ดังนี้

๓.๑ ค่าตอบแทนที่การรถไฟฯ จ่ายให้แก่พนักงานที่กระทำความผิดไปก่อน ถือว่าเป็นความเสียหายที่การรถไฟฯ ได้รับเนื่องจากการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๓.๒ การรถไฟฯ จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๓.๓ บุคคลหรือคณะบุคคลที่พิจารณาสั่งการในเรื่องดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่า ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายนี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป จึงเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อจัดให้มีการประชุมร่วมกันกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เพื่อพิจารณาประเด็นตามข้อหานี้

อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า อำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ นั้น เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐฯ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง^๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตามที่การรถไฟฯ เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงถูกต้องแล้ว

ประเด็นที่สอง ที่ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดวินัย หน่วยงานของรัฐจะต้องนำรายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อ

^๑ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบ ในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุมจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้รอการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

^๒ มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

หน้าที่ มาปรับใช้กับกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ก่อนที่จะพิจารณาลงโทษพนักงานผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง^๓ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นได้แต่จะดำเนินการลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา^๓ นั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่าในกรณีที่มีการรถไฟฯ ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษพนักงานของการรถไฟฯ ที่ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่พิจารณาไปแล้ว และพนักงานผู้นั้นพ้นจากการเป็นพนักงานของการรถไฟฯ แล้ว ต่อมาภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยให้ลงโทษทางวินัยแก่พนักงานผู้นั้นในฐานความผิดระดับสูงกว่าที่การรถไฟฯ ได้ดำเนินการไปแล้ว การรถไฟฯ จะมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ประการใด นั้น เห็นว่า การที่การรถไฟฯ ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษพนักงานของการรถไฟฯ ไป ก็เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของการรถไฟฯ ที่จะต้องดำเนินการทางวินัยเมื่อปรากฏว่าพนักงานของการรถไฟฯ กระทำความผิด และเมื่อได้ลงโทษเสร็จเด็ดขาดและพนักงานผู้นั้นพ้นจากความเป็นพนักงานของการรถไฟฯ แล้ว โดยที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของการรถไฟฯ มิได้กำหนดให้การรถไฟฯ มีอำนาจเพิ่มโทษแก่บุคคลที่พ้นจากความเป็นพนักงานของการรถไฟฯ ไปแล้วได้ การรถไฟฯ จึงย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปดำเนินการทางวินัยหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวได้อีก

ประเด็นที่สาม ทว่า การที่การรถไฟฯ ได้มีคำสั่งลงโทษพนักงานของการรถไฟฯ ที่ถูกกล่าวหาโดยไม่รอผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้พนักงานของการรถไฟฯ ผู้นั้นได้รับเงินค่าตอบแทนตามสิทธิอันพึงได้เมื่อเกษียณอายุหรือลาออกจากงานนั้น จะถือว่าเป็นความเสียหายที่

^๓ มาตรา ๙๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา^๓ นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา^๓ นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

การรถไฟฯ ได้รับเนื่องจากการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือไม่ และผู้ซึ่งพิจารณาลงโทษนั้น จะต้องรับผิดที่ได้มีคำสั่งนั้น หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองแล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๘