

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘๖/๒๕๖๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สำนักงาน ป.ป.ช. ขอบทวนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรณีการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานเทศบาลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.
มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ปช ๐๐๒๙/๑๗๓๗ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ขอบทวนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานเทศบาล กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดที่ไม่ใช่การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๔/๒๕๖๒) โดยมีความเห็นแตกต่างในแต่ละประเด็น สรุปความได้ดังนี้

๑. สืบเนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด^๑ ได้วินิจฉัยไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย มีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ดังนั้น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานอื่นจึงไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชา การที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีดังกล่าว มีผลกระทบต่อหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วย จึงได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่ง^๒ ว่า มาตรา ๙๑^๓ มีความชัดเจนแล้ว ไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยคดีนี้อีกต่อไป จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นการยืนยันว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและมีมติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน

๒. กรณีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา^๔ ที่ตีความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไต่สวนและวินิจฉัยในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นสามฐานความผิดหลักเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นในคราวเดียวกันได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่มีผู้กระทำความผิดหลายคนและต่างสถานะกัน โทษที่เป็นความผิดทางวินัยและทางอาญา ย่อมแตกต่างกันไปตามพฤติการณ์แห่งการกระทำของแต่ละบุคคล

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๓๔๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๐๓๗/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. ๒๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐

^๒คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

^๓มาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

^๔คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๔/๒๕๖๒

เมื่อไม่มีบทบัญญัติความผิดทางวินัยฐานสนับสนุนการกระทำความผิดทางวินัยไว้ จึงต้องปรับบทลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดฐานสนับสนุนในการทุจริตหรือฐานสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบในฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งก็ถือว่าเป็นฐานความผิดที่สืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดในฐานทุจริตต่อหน้าที่ นอกจากนี้ หากจะตีความว่า ความผิดที่เกี่ยวข้องกันต้องมียุติประกอบที่เชื่อมโยงกับสามฐานความผิดหลักเสียก่อน ก็จะไม่สอดคล้องกับความผิดอาญาที่ต้องการให้มีการไต่สวนไปในคราวเดียวกัน โดยไม่ต้องแยกส่งข้อกล่าวหาความผิดวินัยฐานอื่นนอกจากทุจริตต่อหน้าที่ราชการไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นใหม่อีกครั้ง มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่า ความผิดทางวินัยฐานอื่นให้ต้นสังกัดดำเนินการสอบสวน ในขณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็กำลังไต่สวนความผิดทางอาญาและยังไม่ได้วินิจฉัย และผลออกมาแตกต่างกัน อันเป็นการทำงานซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกัน ขัดหลักการห้ามดำเนินกระบวนพิจารณาซ้ำ (double jeopardy) กระทบต่อการบริหารงานบุคคลและสิ้นเปลืองงบประมาณ

นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจจะแบ่งแยกระหว่างความผิดทางอาญาและวินัยได้ในทันที ต้องไต่สวนให้ได้ความเสียก่อนจึงจะวินิจฉัยได้ จึงเป็นเหตุผลที่ว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าผลแห่งคดีจะเป็นประการใดก็ตาม เช่น ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดความทางอาญา แต่มีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ย่อมมีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยได้ทั้งสิ้น

๓. แนวคำวินิจฉัยของศาลและความเห็นต่าง ๆ ได้สนับสนุนเหตุผลที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ ได้แก่

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ สรุปได้ว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่วินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ย่อมต้องฟังเป็นที่ยุติ การอุทธรณ์คุณสมบัติในการส่งลงโทษจึงอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น

- คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีหมายเลขแดงที่ อม. ๕/๒๕๕๒ พิพากษาโดยสรุปว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะฟังข้อเท็จจริงจากสำนวนการไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง ได้ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยในการชี้มูลรวมอยู่ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว มิใช่ นำข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อื่นนอกสำนวนมาวินิจฉัย

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อบ. ๔๘/๒๕๖๒ สรุปได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

- ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑ มีความเห็นว่า มูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามที่บัญญัติไว้

ในมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ (ก่อนแก้ไขปี ๒๕๕๔) เมื่อ ออกพ. กรม ลงโทษปลดออกจากราชการฐานประมาทเลินเล่อ ในราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายจากราชการ ซึ่งเป็นมูลความผิดทางวินัยที่เป็นผลจากการที่ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นมูลความผิดทางวินัยที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดตามมาตรา ๙๑ (๑) ได้

๔. ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๔ ได้มีคำพิพากษาวานางสาว ร. มีความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้ลงโทษจำคุก มีกำหนด ๑ ปี และปรับ ๕,๐๐๐ บาท แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี คดีถึงที่สุดแล้ว ซึ่งเป็นความผิดที่ตรงกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีจึงปรากฏชัดเจนว่านางสาว ร. ได้กระทำความผิดทางอาญาจริง ยิ่งทำให้เห็นชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัย ในการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงสามารถดำเนินการกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นในคราวเดียวกันได้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๖๒

๕. หากพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๘ (๒)^๔ ประกอบกับมาตรา ๔ บทนิยาม คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่”^๕ แล้ว ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่า ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามคำนิยามใหม่ อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐครอบคลุมทุกฐานความผิด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอให้ทบทวนความเห็นอีกครั้งหนึ่ง

โดยที่ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๓ เพื่อประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

^๔มาตรา ๒๘ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

(๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

๑. ๑

๑. ๑

^๕มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑. ๑

๑. ๑

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

๑. ๑

๑. ๑

^๖ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

๑. ๑

๑. ๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นต่อข้อโต้แย้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีข้อโต้แย้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยกรณีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัย และผลแห่งการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามคำสั่งที่ ๕๑/๒๕๖๑ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นการยืนยันว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและมีมติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพียงว่า มาตรา ๙๑ มีความชัดเจนแล้ว ไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยคดีนี้อีกต่อไป จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเด็นที่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ คงมีปัญหาแต่เพียงว่า การจะชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องได้โดยอิสระโดยไม่ต้องคำนึงถึงความผิดหลักหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดหลักแล้ว หากมีความผิดอื่นใดที่เกี่ยวข้องก็สามารถชี้มูลนั้นได้ ไม่จำเป็นต้องแยกไปดำเนินการอีกต่างหาก

(๒) กรณีข้อโต้แย้งที่ว่า การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา วินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องชี้มูลความผิดหลักเสียก่อนจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่มีผู้กระทำความผิดหลายคน และต่างสถานะกัน โทษที่เป็นความผิดทางวินัยและทางอาญา ย่อมแตกต่างกันไปตามพฤติการณ์แห่งการกระทำของแต่ละบุคคล เมื่อไม่มีบทบัญญัติความผิดทางวินัยฐานสนับสนุนการกระทำความผิดทางวินัยไว้ จึงต้องปรับบทลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดฐานสนับสนุนในการทุจริตหรือฐานสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งก็ถือว่าเป็นฐานความผิดที่สืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดในฐานทุจริตต่อหน้าที่ คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจดำเนินการกับผู้ให้หรือผู้สนับสนุนได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อยู่แล้ว เพียงแต่การกระทำใดจะถือว่าเป็นความผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ให้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดด้วย

(มีต่อหน้าถัดไป)

ย่อมมีกฎหมายหรือกฎที่ใช้กับผู้ที่จะถูกดำเนินการทางวินัยกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง การใดที่ไม่ได้กำหนดไว้จะนำบทบัญญัติใกล้เคียงมาปรับใช้ย่อมไม่อาจทำได้

(๓) กรณีข้อโต้แย้งที่ว่า มีแนวคำวินิจฉัยของศาลและความเห็นต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นดังนี้

(ก) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ มีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ว่าจะต้องฟังเป็นที่ยึดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลหรือไม่ ซึ่งไม่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะพิจารณาวินิจฉัยชี้มูลความผิดได้กว้างหรือแคบเพียงใด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจจรรยาบรรณเกี่ยวกับการกล่าวหาตามวรรคหนึ่งได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่งเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙ การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

ฯลฯ

ฯลฯ

การกล่าวหาตามวรรคหนึ่งจะทำได้ด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ (๑) (๒) และ (๔) ให้รวมถึงการดำเนินการกับบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา ๒๘ (๑) (๒) และ (๔) เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายด้วย

ในการดำเนินคดีตามมาตรา ๒๘ (๑) (๒) และ (๔) ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๘ (๑) (๒) และ (๔) และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย

(ข) คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในคดีหมายเลขแดงที่ อม. ๕/๒๕๕๒ พิพากษาโดยสรุปว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะฟัง ข้อเท็จจริงจากสำนวนการไต่สวนวินิจฉัยข้อมูลความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตาม มาตรา ๘๔ วรรคสอง ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ประเด็นแห่งคดีในเรื่องนี้มีใช่เป็น เรื่องหน้าที่หรืออำนาจในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เป็นเรื่องการรับฟังคำพยานจากสำนวน การไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวน

(ค) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อบ. ๔๘/๒๕๖๒ สรุปได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่มีความเห็นขัดแย้งกับคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทั้งฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งเป็นความผิดฐานหลักและฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดที่เกี่ยวข้อง และเป็นเรื่องอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามคํานิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่”^๙ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว

(ง) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑^{๑๐} มีความเห็นว่า มูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อ อภพ. กรม ได้มีมติลงโทษปลดออกจากราชการฐานประมาทเลินเล่อในราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ ซึ่งเป็นมูลความผิดทางวินัยที่เป็นผลจากการที่ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นมูลความผิดทางวินัยที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดตามมาตรา ๙๑ (๑) ได้ ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยโดยถือว่าการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นส่วนหนึ่งของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นการตีความตามมาตรา ๑๙ (๓) ก่อนที่จะได้มีการแก้ไขในปี ๒๕๕๔ และเป็นการวินิจฉัยก่อนที่จะมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๓๗/๒๕๕๘

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดบทนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ อย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่า มีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

^{๑๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑)

(๔) กรณีข้อโต้แย้งที่ว่า ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้มีคำพิพากษาว่า นางสาว ร. มีความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้ลงโทษจำคุก มีกำหนด ๑ ปี และปรับ ๕,๐๐๐ บาท แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี คดีถึงที่สุดแล้ว ซึ่งเป็นความผิดที่ตรงกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีจึงปรากฏชัดเจนว่านางสาว ร. ได้กระทำความผิดทางอาญาจริง ยิ่งทำให้เห็นชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยในการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า แม้นางสาว ร. จะกระทำความผิดอาญา ก็มีไขจะต้องเป็นความผิดทางวินัยเสมอไป หากการกระทำความผิดอาญาใดเป็นเรื่องเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ถ้าอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจไต่สวนและชี้มูลได้ แต่ถ้าไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้บังคับบัญชาย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยต่อไป

(๕) กรณีข้อโต้แย้งว่าหากพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๘ (๒)^{๑๑} ประกอบกับมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่”^{๑๒} แล้ว ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่า ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามคำนิยามใหม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐครอบคลุมทุกฐานความผิด คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือที่เกี่ยวกับนางสาว ร. นั้นเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จะใช้บังคับ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ การพิจารณาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๓

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น