

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บมจ. ทีโอที) มีหนังสือเลขที่ ทีโอที รก./๔๓๕ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ผู้บริหารและพนักงานของ บมจ. ทีโอที ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยร้ายแรง และส่งเรื่องให้ บมจ. ทีโอที ในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัย บมจ. ทีโอที จึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ต่อมาผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ โดยในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นสำเนาเอกสารประกอบการอุทธรณ์เป็นคำพิพากษาของศาลอาญาในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาในฐานความผิดเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและทุจริต ซึ่งศาลพิพากษาให้ยกฟ้อง โดยวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องคดีเองตามมาตรา ๙๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ จะต้องผ่านขั้นตอนการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนและคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดจึงไม่มีอำนาจฟ้อง

บมจ. ทีโอที จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ในการพิจารณาอุทธรณ์ บมจ. ทีโอที จะมีความเห็นแตกต่างกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับฐานความผิดและจะเปลี่ยนแปลงโทษที่ได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้วได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

๒. หาก บมจ. ทีโอที พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ไม่มีความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล บมจ. ทีโอที จะสามารถยกโทษทางวินัยที่ได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้วได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลอาญา และศาลอาญาได้พิพากษาหรือมีคำสั่งยกฟ้องผู้ถูกกล่าวหา แต่มิได้พิพากษาหรือยกฟ้องในประเด็นแห่งคดี จะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวพ้นจากข้อกล่าวหาทางวินัยได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของ บมจ. ทีโอที โดยมีผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. และผู้แทน บมจ. ทีโอที เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๘๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๐๓/๒๕๕๓^๒ ว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ ว่าในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติองค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาในข้อเท็จจริงและฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาอุทธรณ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น” ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตราดังกล่าว จึงทำได้เพียงพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้วตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น โดยไม่อาจพิจารณาในข้อเท็จจริงหรือเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและมีมติแล้วได้ อย่างไรก็ตาม หากความปรากฏว่าสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความผิดพลาดจนเห็นได้ชัด และผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้ลงโทษไปตามความผิดพลาดนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็อาจขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนก่อนวินิจฉัยอุทธรณ์ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ในการอุทธรณ์ ตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒)ฯ ได้กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะการกำหนดโทษเท่านั้น ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษดังกล่าวจึงไม่อาจอุทธรณ์ว่าตนมิได้กระทำความผิด ดังนั้น ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจจึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดหรือไม่ คงมีประเด็นแต่เพียงว่าการลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำหรือไม่เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจยกโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้วได้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดแล้ว มาตรา ๘๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการได้สองทาง คือ

^๑มาตรา ๘๖ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๘๔/๔ หรือมาตรา ๘๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามแนวทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงนายกรัฐมนตรี

^๓มาตรา ๘๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา ๘๒

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา ๘๓

การดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^๔ และการดำเนินการทางอาญาตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง^๕ การดำเนินการทางวินัยและทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนการดำเนินการไว้ต่างหากจากกัน เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า ศาลอาญาได้ยกฟ้องในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดี โดยไม่ได้มีการพิจารณาในเนื้อหาสาระของคดีด้วย ดังนั้น การที่ศาลอาญาพิพากษายกฟ้องในคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาตามกรณีที่หารือ จึงไม่มีผลทำให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากความผิดทางวินัยแต่อย่างใด

อนึ่ง ในการพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ให้ความเห็นเฉพาะประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ บมจ. ทีโอที หารือมาเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาว่า บมจ. ทีโอที มีอำนาจในการส่งลงโทษพนักงานของ บมจ.ทีโอที ซึ่งกระทำความผิดในขณะที่เป็นพนักงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยหรือไม่

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๕๕

มาตรา ๔๒ ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

ฯลฯ

ฯลฯ