

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญให้จัดทำความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจ
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๓๔
วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ที่ ๐๐๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาจึงให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๔) แล้วมีมูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่สอง การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๔) แล้วไม่มีมูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่ชี้มูลความผิดทางวินัยจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดดังกล่าว เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณา และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาโดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่าการให้ความเห็นตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดนี้มีได้เป็นการให้ความเห็นตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เป็นการดำเนินการตามหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีถึงเลขาธิการคณะกรรมการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๔/๔๔๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๖ ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจกำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ และระเบียบว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

กฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๔๕^๖ แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ในกรณีที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระใดเป็นการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น รัฐธรรมนูญต้องกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าว ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๓๔^๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๔) ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมิได้ มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยไว้ ประกอบกับเมื่อได้ ตรวจสอบบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีมาตราใดที่ให้อำนาจ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีได้มีการกำหนด เรื่องการชี้มูลความผิดทางวินัยไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนั้นแต่อย่างใด แต่หน้าที่

^๖ข้อ ๔๕ ศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗มาตรา ๒๓๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร อิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่ บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจ เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการ กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย แม้เป็นไปตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๔) ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็น “หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๔) ของรัฐธรรมนูญ แล้วมีมูลหรือไม่มีมูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมีการชี้มูลความผิดทางวินัย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๑๕๘/๒๕๕๑^๕ สรุปได้ว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามูลความผิดตามคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและมูลความผิดที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นมูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ด้วย



(นายดิศทัต โตตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๐

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สับ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๙๔ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี