

ไม่กระทำทุจริต...ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดได้หรือไม่



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช.

ช่วงต้นเดือนกรกฎาคมที่ผ่านมามีข่าวใหญ่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ เกี่ยวกับกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากเห็นว่าที่ผ่านมาสศาลปกครองมีคำพิพากษาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น นอกจากความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

แต่ก่อนอื่นลุงเป็นธรรมอยากกล่าวถึงที่มาของศาลรัฐธรรมนูญสักเล็กน้อยครับ ... ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 255 ถึงมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยปรากฏอยู่ในหมวด 8 ส่วนที่ 2 ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นหลัก จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย แทนรูปแบบของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งไม่ใช่องค์กรฝ่ายตุลาการอย่างที่เคยใช้กันมาในอดีต จนกระทั่งมีการรัฐประหารโดย คปค. ในปี 2549 เป็นผลให้ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามประกาศของ คปค. โดยได้มีการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาอีกครั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศาลรัฐธรรมนูญปรากฏขึ้นอีกครั้ง โดยปรากฏอยู่ตามมาตรา 204 ถึงมาตรา 217 ในหมวด 10 ส่วนที่ 2 ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังคงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในทำนองเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับมา 7 ปี ก็ถูกยกเลิกโดยผลของการรัฐประหารตามประกาศ คสช. หากแต่ประกาศดังกล่าวกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญยังคงอยู่ ไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ...

ภายหลัง ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญยังคงเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 200 ถึงมาตรา 214 หากแต่ไม่ได้อยู่ในหมวดศาลอีกต่อไป โดยถูกนำไปกำหนดไว้ต่างหากในหมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเกิดคำถามตามมาว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือไม่? ... ลุงเป็นธรรมขออนุญาตเรียนท่านผู้อ่านว่า หากพิจารณามาตรา 210 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ 1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย 2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ และ 3) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังคงเป็นศาลที่ใช้อำนาจตุลาการอยู่นั่นเอง แม้จะไม่ถูกบัญญัติรวมไว้กับศาลอื่นในหมวดศาลก็ตาม ...

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตนในการชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ...

ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องนี้จึงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะสามารถชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น นอกจากฐานทุจริตได้ หรือไม่ !!!

ส่วนที่ 2 ไม่กระทำทุจริต...ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดได้หรือไม่

คดีตามคำร้องขอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญท่านพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้หน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นความผิดมูลฐานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสียก่อน หากมีความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะมีหน้าที่และอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยอันเป็นความคิดเกี่ยวข้องกันได้ อันเป็นประเด็นเดียวกันกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 51/2561 กรณีนี้จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 41/2563)

สำหรับอุทธรณ์จากคดีปกครองในวันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีข้อเท็จจริงอยู่ว่า “นายเด่น” ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งหนึ่ง ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด กรณีที่นายเด่นในฐานะประธานกองทุนพัฒนาชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าของจังหวัด ได้อนุมัติให้มีการสร้างอ่างเก็บน้ำจำนวน 4 แห่ง ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ป่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ แต่นายเด่นในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้ กลับไม่สั่งระงับการก่อสร้าง และไม่จับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดของนายเด่นเป็นความผิดวินัย ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต และฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ต่อมา ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บังคับบัญชาของนายเด่น ได้มีคำสั่งลงโทษไล่นายเด่นออกจากราชการตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายหลัง นายเด่นได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แต่คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์

และด้วยเหตุที่การฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ก.พ.ค. นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด **นายเด่นจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ก.พ.ค.**

กรณีจึงมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้ ประเด็นแรก การใช้อำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้หรือไม่??? ประเด็นที่สอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยนายเด่นนอกเหนือจากฐานทุจริตหรือไม่???

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วสรุปได้ว่า ในประเด็นแรก การใช้อำนาจขององค์กรอิสระ หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระใดเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญต้องกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 250 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ปรารภวินิจฉัยคดี กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย โดยไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ปรากฏว่ามีมาตราใดที่ให้

อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยเช่นเดียวกัน แต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นเรื่องที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรณีจึงเห็นได้ว่า การใช้อำนาจไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นการใช้อำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย มิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

ประเด็นที่สอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 250 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 4 มาตรา 19 มาตรา 88 มาตรา 91 และมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) แล้ว ข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึงเฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับ 1) การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งเป็นมูลความผิดทางวินัย และ 2) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นความผิดที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิด อันเป็นมูลความผิดทางอาญา เท่านั้น

ดังนั้น ในการชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หากความปรากฏในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า นายเด่นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำความผิดวินัยฐานอื่น ซึ่งไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นเหตุให้การชี้มูลความผิดในกรณีนี้ไม่ผูกพันปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่จะต้องถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยในการพิจารณาลงโทษนายเด่น ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ... และด้วยเหตุผลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในท้ายที่สุดแล้วศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ลงโทษไล่นายเด่นออกจากราชการตามผลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่ให้ยกอุทธรณ์ของนายเด่น โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่นายเด่นตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนด

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ต้องไม่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และต้องไม่เป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอีกด้วย เช่น การดำเนินการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ใช่การชี้ขาดและไม่ใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 12-14/2558) นอกจากนี้ หากการชี้มูลความผิดนั้นเป็นกระทำความผิดวินัยฐานอื่นซึ่งไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การชี้มูลความผิดดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่จะต้องถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยเพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟบ. 6/2563 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

ส่วนที่ 3 รู้ทันอำนาจการชี้มูลของ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจดังนี้ 1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง 2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561