

บทที่ 5

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ไต่สวนและวินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ว่านายวิมล ดวงสูงเนิน
มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นถือว่าเป็นอันยุติหรือไม่

5.1 สภาพข้อเท็จจริงและหลักกฎหมาย

5.1.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการ
ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ
ยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต

5.1.2 หลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใด
ไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความ
ผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97

มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้
พิจารณาพฤติการณ์ แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำ
ความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยัง
ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย
ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสาร
และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ
คณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหาร
งานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง

ศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดทางวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง และวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

5.1.3 หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเรื่องอำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือที่ ศร 0003/919 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2545 เรียง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่าศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรณีของนายวิมล ดวงสูงเนิน) ได้พิจารณาวินิจฉัยและหากคณะรัฐมนตรีประสงค์จะชี้แจงเป็นหนังสือหรือมีความเห็นเกี่ยวกับกรณีตามคำร้องให้กระทำได้โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่รับหนังสือเรื่องนี้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว(ล) 14670 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2545 เรียง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรณีของนายวีรพล ดวงสูงเนิน) โดยด่วน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0901/3601 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2545 เรียง เลขานุการคณะรัฐมนตรี แจ้งผลการพิจารณากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรณีของนายวีรพล ดวงสูงเนิน) ความว่า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า ประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและวินิจฉัยว่านายวีรพล ดวงสูงเนิน และนายชูศักดิ์ รองสวัสดิ์ มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ถือได้ว่าเป็นอันยุติตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301 (3) แล้ว การที่ ก.พ. มีมติกลับฐานความผิดเป็นกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีมีมติให้กลับเข้ารับราชการนั้น ทำให้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังต่อไปนี้

(1) มาตรา 301 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ "ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต" ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวจึงเป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ใต้สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุที่กำหนดได้ แต่สำหรับการดำเนินการต่อไปอันเกี่ยวกับการใต้สวนและวินิจฉัยนั้นว่าจะมีขั้นตอนและมีผลเป็นอย่างไร มาตรา 301 (3) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีขอบเขตหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงต้องพิจารณาไปตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามเหตุที่กำหนดในมาตรา 301(3) ของรัฐธรรมนูญนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวน และถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว บัญญัติให้ประธานกรรมการส่งรายงานและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยในมาตรา 93 ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุด โดยให้ผูกพันทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง หากแต่ได้บัญญัติในมาตรา 92 และมาตรา 93 ดังกล่าว ว่า ให้รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น รายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อยุติในข้อกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณาลงโทษต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว กรณีย่อมเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติขอเขตการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้เพียงในบทบัญญัติดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เพียงการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวเท่านั้น

(3) สำหรับกรณีการอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกระบวนการต่อจากการสั่งลงโทษต่อองค์กรที่มีผู้บังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวว่า **“ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหานั้นก็”** การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เพียงเท่านั้น จึงย่อมหมายความว่ากระบวนการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์มิใช่จะพิจารณาเฉพาะรายงานการสอบสวนทางวินัยเท่านั้น แต่ยังให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วย การพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลาง

ในการบริหารงานบุคคลหรือ ก.พ. จึงอาจพิจารณาแตกต่างจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) จึงได้มีความเห็นในประเด็นเดียวกันนี้ไว้ว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรผู้มิอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี สำหรับกรณีข้อหาเรื่องนี้ ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วยตามข้อ 17 ประกอบกับข้อ 12 วรรคหนึ่งของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540)ฯ ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำชี้แจงถ้อยคำหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้”

โดยที่เหตุที่การพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงมิได้เป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

5.1.4 หลักลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

แต่ละประเทศในโลกล้วนแล้วแต่มีกฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศอยู่มากมายหลายประเภทโดยที่แต่ละฉบับจะแตกต่างกันไปตามเนื้อหาของกฎหมาย ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ตรากฎหมายและกระบวนการตรากฎหมาย¹ ซึ่งจุดนี้ทำให้ปัญหาในการนำกฎหมายมาบังคับใช้เกิดขึ้น เพราะหากมีกฎหมายตั้งแต่ 2 ฉบับขึ้นไปที่มีข้อความขัดแย้งกันจะทำให้เกิดปัญหาว่ากฎหมายฉบับใดที่จะมีผลบังคับใช้ ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายขึ้นเพื่อให้ทราบว่ากฎหมายใดอยู่เหนือกว่าหรือต่ำกว่ากฎหมายใด จึงจะสามารถนำกฎหมายมาบังคับใช้ได้อย่างถูกต้อง

5.1.4.1 แนวความคิดในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

สามารถแบ่งแนวคิดในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายได้ 2 ประการ คือ²

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร:สถาบันนโยบายการศึกษา, 2541), หน้า 119.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

(1) กฎหมายที่ต่ำกว่าจะต้องเคารพกฎหมายที่สูงกว่า โดยกฎหมายที่ต่ำกว่าจะมีเนื้อความขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่สูงกว่าไม่ได้แต่อาจเข้าไปเพิ่มเติมหรือเสริมเนื้อความของกฎหมายที่สูงกว่าได้

(2) ในกรณีกฎหมายฉบับหนึ่งขัดกับกฎหมายอีกฉบับหนึ่งจะได้รับการว่ากฎหมายฉบับใดจะมีผลบังคับใช้

5.1.4.2 เกณฑ์ในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายลายลักษณ์อักษร

สามารถแบ่งเกณฑ์ในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ออกเป็น 2 เกณฑ์ ดังนี้³

5.1.4.2.1 เกณฑ์องค์กรผู้ออกกฎหมาย

เกณฑ์องค์กรผู้ออกกฎหมาย คือ เกณฑ์ที่อาศัยลำดับศักดิ์ขององค์กรผู้ออกกฎหมายมาเป็นสิ่งกำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ศักดิ์ของกฎหมายเป็นเพียงศักดิ์ขององค์กร ด้วยเหตุนี้ เมื่อประชาชนหรือชาติมีอำนาจสูงสุด รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมตราขึ้นโดยวิธีการพิเศษ (เช่น เลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา หรือลงประชามติรับให้ประกาศใช้) จึงต้องสูงสุดตามฐานะของประชาชนหรือชาติไปด้วย และเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ หรือองค์กรใด ๆ กฎหมายที่ออกโดยองค์กรเหล่านั้น ก็ต้องมีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อนึ่ง ในบรรดาองค์กรที่ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นนี้ก็มีความสำคัญไม่เท่าเทียมกันอีก เช่น รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนย่อมสูงกว่ารัฐบาลและศาล กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจึงมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารหรือศาลออก ในฝ่ายบริหารเอง ฝ่ายบริหารระดับชาติ (รัฐบาล) ย่อมสำคัญและมีฐานะสูงกว่าฝ่ายบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นหรือองค์กรกระจายอำนาจอื่น กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหารระดับชาติจึงสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหารระดับรอง ๆ ลงมา⁴

ดังนั้น จะเห็นว่าเกณฑ์องค์กรผู้ออกกฎหมายที่นำมาใช้ในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายทำให้สามารถเห็นภาพของลำดับศักดิ์ของกฎหมายได้ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, หน้า 14.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

2. กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ตรา เช่น พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3. กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ตราโดยฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ซึ่งกรณีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารระดับชาติเป็นผู้ตราจะมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายหรือ กฎเกณฑ์ที่ตราโดยฝ่ายบริหารระดับท้องถิ่น

5.1.4.2.2 เกณฑ์การมอบอำนาจ

เกณฑ์การมอบอำนาจ คือ การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่ให้อำนาจและกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์สูงกว่ามอบอำนาจให้⁵ เช่น พระราชบัญญัติออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติ เป็นต้น

แต่ไม่ว่าจะอาศัยเกณฑ์ใดในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ผลที่ได้ออกมาก็เหมือนกัน คือ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่อยู่ในลำดับศักดิ์ต่ำกว่าไม่สามารถมีเนื้อความที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าได้

5.1.5 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง(3) ว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนและวินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ว่านายวิรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ถือว่าเป็นอันยุติหรือไม่

แบ่งการศึกษาได้เป็น 2 ส่วน คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

5.1.5.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติหรือไม่ สรุปได้ว่า

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, หน้า 15.

รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้...(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้...(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม”

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญมาตรา 301 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19(3) เป็นบทบัญญัติที่มีความเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคหนึ่ง(3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยตามอำนาจที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ โดยการวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา จึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ กับส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 และมาตรา 93

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว เป็นการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา

หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาได้รับรายงานตามที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 บัญญัติแล้ว มาตรา 93 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง และวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง” ซึ่งปรากฏว่า ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษในกรณีเช่นนี้มีสิทธิอย่างไรนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ” ผู้ถูกกล่าวหาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์การลงโทษไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 บัญญัติ

โดยเหตุที่การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นการไต่สวนและวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติรับรองไว้ เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติกรณีดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้แล้ว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19(3) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีตามคำร้องนั้น มีการกำหนดขั้นตอนและรายละเอียดของการไต่สวนและผลของการไต่สวนที่เทียบได้กับการสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้วเช่นกัน แต่กรณีเช่นนี้ เป็นคนละกรณีกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยมาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา

โทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น จึงถือได้ว่าการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องนี้เสร็จสิ้นแล้ว

เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว เห็นได้ว่า มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัย และการรักษาวินัย

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีลักษณะพิเศษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลักและดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องฟังเป็นที่ยุติ

5.1.5.2 คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนที่เป็นองค์คณะนั้น มาตรา 267 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตน ดังนั้นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนจึงสามารถมีความเห็นที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ โดยในประเด็นปัญหาที่สอง : อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐาน

ทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติหรือไม่ ความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นปัญหานี้แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ

5.1.5.2.1 ฝ่ายที่วินิจฉัยสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาล

รัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่วินิจฉัยสอดคล้องกับ คำวินิจฉัยของศาล

รัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ โดยความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 8 คน มีดังนี้

1. พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติ

หน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหานี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัว สรุปได้ว่า การที่ ก.พ.(อ.ก.พ.) ผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแก้ฐานความผิดจากผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษหรือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้วินิจฉัยว่า นายวีรพลฯ มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงให้ภาคทัณฑ์นั้น เป็นการพิจารณาไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 เพราะเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ไต่สวนและวินิจฉัยเรื่องนี้แล้วว่า นายวีรพลฯ มีความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง โดยผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามฐานความผิดดังกล่าวให้ไล่ออกแล้ว แม้ผู้ถูกกล่าวหาคือ นายวีรพลฯจะใช้สิทธิอุทธรณ์ก็จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาวางโทษ ทั้งผู้พิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะระดับโทษจะเปลี่ยนฐานความผิดที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ หรือตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.วินิจฉัยแล้วไม่ได้ เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19(3) โดยชอบแล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนิน

การต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติในฐานความผิด

2. นายจิระ บุญพจนสุนทร ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหานี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 แล้ว จะเห็นถ้อยคำที่บ่งชี้ชัดในตัวว่า ความในมาตรา 301 ดังกล่าว ได้แยกแยะถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในแต่ละอนุมาตราแตกต่างกัน โดยใน (1) และ (2) เรื่องการถอดถอนบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 303 ออกจากตำแหน่ง และเรื่องการส่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 และมาตรา 308 ตามลำดับ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เพียงไต่สวนข้อเท็จจริงและ “สรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา” และ “สรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาฯ” แล้วแต่กรณี ทั้งสองกรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการ “วินิจฉัย” ฯลฯ แต่อย่างไรก็ดี ส่วนกรณีตามมาตรา 301 (3) เรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามที่ เป็นประเด็นปัญหาในคดีนี้ รัฐธรรมนูญจึงใจระบุนำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ “ไต่สวนและวินิจฉัย” เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คำว่า “วินิจฉัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า หมายถึง “ตัดสินหรือชี้ขาด” ฉะนั้นการ “วินิจฉัย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) จึงหมายถึงชี้ขาดตัดสินในประเด็นปัญหา

ความตอนท้ายของ มาตรา 301(3) ที่ว่า “เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ในกรณีนี้ก็เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91 ถึงมาตรา 99 ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อ “พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ” โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้คณะกรรมการ

ป.ป.ช. อันเป็นองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยในกรณีนี้ให้มีผลเป็นการเด็ดขาดไป ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพ ในการปราบปรามการทุจริตและการปฏิรูปการเมือง

เมื่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยมีคำสั่งไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 173/2544 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2544 ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง และมาตรา 93 แล้วมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกกล่าวหาจะอุทธรณ์ต่อไปได้เพียงใด ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 จะเปิดช่องให้ผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์ได้ แต่ก็จำกัดให้อุทธรณ์ได้เฉพาะ “ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา” โดยให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษ กฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้อุทธรณ์ใน “ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ” แต่ประการใด เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ใช่คำสั่งลงโทษด้วย

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะกรณี ได้บัญญัติถึงสิทธิการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะดังที่ได้กล่าวแล้ว ย่อมไม่อาจนำเรื่องสิทธิการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้กับกรณีนี้ที่ปรากฏในคดีนี้ได้ เพราะเป็นไปตามหลักที่ว่า “กฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป” อาศัยเหตุดังได้พิจารณามาจึงวินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. “ในฐานความผิด” ทางวินัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) ประกอบด้วยมาตรา 91 (1) มาตรา 92 วรรคหนึ่ง และมาตรา 93 จึงเป็นอันยุติ

3. นาย มงคล สระภูกัน ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหา นี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตนสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) เดิม โดยมุ่งมั่นจะอุดช่องโหว่ที่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความผิดแล้ว ผู้บังคับบัญชาสามารถตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่และชี้ว่าข้าราชการไม่ได้กระทำความผิด ดังนั้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชา

จึงมีหน้าที่ลงโทษตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะต่อจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดสั่งฟ้องคดีอาญาต่อไป ซึ่งอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งฟ้อง นายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นคดีอาญา และพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องนายวีรพล ดวงสูงเนิน จำเลย ที่ 1 นาย ชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ จำเลยที่ 2 ต่อศาลอาญาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2545 ตามคดีหมายเลขดำที่ 3740/2545 ว่าจำเลยได้กระทำความผิดรวม 5 ฐาน คือ ความผิดตามมาตรา 151 ของประมวลกฎหมายอาญาฐานเป็นเจ้าของพนักงานมีหน้าที่จัดการทรัพย์สินใด ๆ ร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต ฐานเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา 157 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีฐานเป็นเจ้าของพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น ตามมาตรา 161 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี ฐานเป็นเจ้าของพนักงานกระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น หรือรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นเท็จ และฐานปลอมเอกสารและใช้เอกสารราชการปลอมตามมาตรา 264 มาตรา 265 และมาตรา 268 ซึ่งล้วนเป็นความผิดที่ร้ายแรงและมีอัตราโทษสูงมาก การที่ ก.พ. มีความเห็นและลงมติว่านายวีรพล ดวงสูงเนิน กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง เป็นการกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย ควรลงโทษทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ โทษทางวินัยกับโทษที่ถูกฟ้องคดีอาญาแตกต่างกันมากจึงเป็นเรื่องที่ผิดปกติ นอกจากนี้เมื่อพิเคราะห์รัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคหน้าที่กำหนดหลักว่า หากอัยการสูงสุดเห็นว่าไม่สมควรสั่งฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองได้ซึ่งมีหลักการเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 นั้นเอง แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุด อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93 และมาตรา 96 ถือเป็นอันยุติ

4. นาย สุจิต บุญบงการ ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหานี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัว สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 19(3) เป็น

อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญผิดปกติ กระทำ ความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา 92 คือส่ง ความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เพื่อพิจารณาโทษทาง วินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยอีก หรือเปลี่ยนฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยไปแล้วได้ และให้ถือว่า รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัย ในกรณีที่ ผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ได้บัญญัติให้อุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับ บัญชาเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า เป็นการอุทธรณ์เฉพาะระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ซึ่งในกรณีของคำร้องนี้ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึง ไม่มีอำนาจรับพิจารณาคำสั่งลงโทษทั้งหมด มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะระดับโทษเท่านั้น

สำหรับประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ไม่ได้บัญญัติให้ยกเลิกบทบัญญัติใด ๆ ในพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎ ก.พ. หรือจำกัดอำนาจหรือดุลพินิจของ องค์การซึ่งมีอำนาจหรือดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด และยังให้ผู้ถูกกล่าวหา สามารถอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูก กล่าวหา ดังนั้นกรณีตามคำร้อง ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลัก เกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายพิเศษออกมาเฉพาะเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พลเรือน ดังนั้น ตามหลักกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ จึงมีผลยกเว้นพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน ทำให้การอุทธรณ์ในคำร้องต้องดำเนินการตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ คืออุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจ การสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กรณีตามคำร้องผู้ถูกกล่าวหาถูกสอบสวนและลงโทษ

ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ดังนั้น การอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ส่วนการนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และกฎ ก.พ.ที่เกี่ยวข้องมาใช้นั้นไม่อาจกระทำได้ ยกเว้นส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว คือ ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ต่อ ก.พ.เฉพาะดุลพินิจของการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ก.พ.สามารถพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวได้ แต่ไม่สามารถสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ และไม่สามารถเปลี่ยนฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ไต่สวนและวินิจฉัยไว้แล้วได้

ถ้าจะให้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิอุทธรณ์ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.วินิจฉัยและมีมติไปแล้ว รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจะต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้และจะต้องให้หน่วยงานที่มีศักดิ์เทียบเท่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว การจะให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เช่นนั้นได้ ไม่น่าจะมีเหตุผลเนื่องจาก ก.พ.ไม่ได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีศักดิ์ต่ำกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีความเป็นอิสระ การให้ ก.พ. มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ย่อมถูกต้องและมีเหตุผลมากกว่า เพราะ ก.พ.เป็นเพียงหน่วยงานบริหารงานบุคคลของบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชา ที่เป็นผู้ใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษ

นอกจากนั้นการที่ได้มีบทบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้มีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงการเมืองและในวงราชการ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการที่เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือเรียกย่อ ๆ ว่า ป.ป.ป. แต่ ป.ป.ป. มีอำนาจจำกัดและขาดความเป็นอิสระเท่าที่ควร คือสำนักงาน ป.ป.ป. ยังขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร จึงไม่สามารถปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นแทน พร้อมทั้งให้อำนาจอย่างกว้างขวางและมีความเป็นอิสระตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในขณะเดียวกัน การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องถูกตรวจสอบอย่างเข้มงวดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 299 และมาตรา 300 รวมทั้งโทษที่ได้รับ ในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องไม่น้อยกว่าสองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา 125 ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 331 (13) กำหนดไว้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจอย่างกว้างขวางตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นอันยุติ

5. นาย สุวิทย์ ธีรพงษ์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหานี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวตนสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่ระบุไว้ ซึ่งกระทำความผิดในฐานความผิดตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้เท่านั้นและกฎหมายเฉพาะเป็นกฎหมายพิเศษย่อมยกเว้นกฎหมายทั่วไป เช่น มาตรา 19 (3) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยเฉพาะกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นกฎหมายทั่วไปเมื่อการกระทำความผิดนอกจากจะผิดตามกฎหมายทั่วไปแล้วยังผิดกฎหมายเฉพาะด้วยเช่นนี้ก็ต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ ถ้าการกระทำนั้นผิดทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯและผิดทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯจะต้องใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะบังคับ กรณีดังกล่าว มิใช่เป็นกรณีกฎหมายสองฉบับขัดกัน เพราะกฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติให้แต่ละองค์กรต่างมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายเหล่านั้น ดังนั้นกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงไม่ขัดกันเพราะใช้คนละกรณี กล่าวคือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการขณะที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัย และการรักษาวินัย และคดีนี้เป็นการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ไม่ใช่อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงต้องพิจารณาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯบัญญัติเรื่องอุทธรณ์ไว้ว่าอย่างไร

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 19 (3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ก.พ.ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นผิดวินัยไม่ร้ายแรงผิดไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วได้

6. นาย อนันต์ เกตุวงศ์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหานี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัว สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ

ตามมาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้ เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น คืออุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษในกรอบฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลงมติผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษไม่มีสิทธิอุทธรณ์ฐานความผิดและไม่มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงแล้ว จึงถือได้ว่าการวินิจฉัยในเรื่องข้อเท็จจริงให้เป็นไปตามการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีได้กล่าว

ถึงอำนาจขององค์กรอื่นใดที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงให้เป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้แต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายทั่วไป ซึ่งออกมาใช้ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะประกาศใช้ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) นั้นถือว่ายุติ

7. นาย อมร รักษาสัตย์ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวสรุปได้ว่าเมื่อได้พิจารณาถึงบริบทรวมซึ่งแสดงถึงความจำเป็นของประเทศไทยที่ต้องทำการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง ตามเจตนารมณ์และลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 อันเป็นกฎหมายใหม่เพื่อภารกิจเฉพาะ และเหตุผลของการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีอำนาจพิเศษโดยใช้กระบวนการพิเศษ เพื่อเสริมและทดแทนกฎหมายและกระบวนการทางวินัยและทางอาญาเดิมที่ไม่ได้ผล จึงวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) ไต่สวนและวินิจฉัย ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแล้ว ถือได้ว่า คำวินิจฉัยเหล่านี้เป็นการตัดสินใจขาด, สั่งเด็ดขาด, ถึงที่สุด เป็นที่ยุติแล้ว

8. นายอุระ หวังอ้อมกลาง ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวสรุปได้ว่าเมื่อพิจารณาถึงลำดับความสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เห็นว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีวิธีการตราและวิธีการแก้ไขแตกต่างไปจากวิธีการตรากฎหมายธรรมดา ต้องทำโดยรัดกุมและรอบคอบกว่ากฎหมายธรรมดา เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้โดยตรงให้ออกมาเสริมรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้รัฐธรรมนูญมีสาระยืดยาวเกินไป กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความสำคัญเป็นพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดาหรือพระราชบัญญัติโดยทั่วไป โดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อ้างถึงเหตุ

ผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 ที่ให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีคำร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่งหรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ ทุกจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีลำดับที่สูงกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19(3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ได้สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3)

5.1.5.2.2 ฝ่ายที่วินิจฉัยแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 คน ที่มีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยมีความเห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและวินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ว่านาย วีรพลฯ มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ยังไม่เป็นอันยุติ โดยความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง 5 คน มีดังนี้

1. นายกระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัว สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติรับรองสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 93 ไว้ในมาตรา 96 ก็แสดงว่า การได้สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยฐานกระทำทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19(3) ยังไม่เป็นที่ยุติเพราะหากเป็นที่ยุติแล้วรัฐธรรมนูญมาตรา 301 ต้องบัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนและวินิจฉัยชี้ขาดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ...กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ มิใช่บัญญัติว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ... กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ต้องไม่บัญญัติรับรองสิทธิอุทธรณ์ไว้

2. นาย จุมพล ณ สงขลา ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหานี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัว สรุปได้ว่า มาตรา 96 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิหรืออำนาจผู้ถูกกล่าวหาที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อไปได้ แต่ตามมาตรานี้ก็มิได้จำกัดอำนาจของผู้พิจารณาอุทธรณ์ไว้และมีใช้บทบัญญัติที่จำกัดขอบเขตในการอุทธรณ์ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเอาเองทั้งไม่มีบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติชัดแจ้งหรือพอจะอนุมานได้ว่าให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้ถือเป็นที่สุด เพราะหากรัฐธรรมนูญประสงค์ให้ “การไต่สวนและวินิจฉัย” ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 301 (3) ถือเป็นที่สุด ก็คงจะต้องใช้ถ้อยคำว่า “ไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาด”

3. นาย ปรีชา เฉลิมวณิช ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหานี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวสรุปได้ว่า การใช้อำนาจไต่สวนและพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301(3) เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร้ายวียดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และกระทำความผิดข้อหาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกกล่าวหาอาจต้องมีความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญา และต้องรับโทษทางวินัยและโทษในความผิดทางอาญานั้นตามกฎหมาย การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ โดยเฉพาะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม มีโทษทางวินัยถึงปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตาม มาตรา 104 ประกอบมาตรา 100 และต้องเสียสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญ การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 301(3) ดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เพื่อลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำผิด ซึ่งอาจเป็นผลให้มีการฟ้องคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคือศาลยุติธรรม เพื่อลงโทษทางอาญาด้วย อันเป็นการกระทบ

กระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ในที่นี้ก็คือข้าราชการพลเรือนที่ ถูกกล่าวหา อำนาจการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 301(3) จึงเป็น เพียงการใช้อำนาจบริหาร ไม่ใช่การใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาด ดังอำนาจการพิจารณา พิพากษาคดีของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้อง บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและระบุนหลักการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐจะต้อง ไม่ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า **“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”** มาตรา 5 ที่บัญญัติว่า **“ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”** มาตรา 26 ที่ บัญญัติว่า **“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้”** และมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ที่ บัญญัติว่า **“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อ ศีลธรรมอันดีของประชาชน”**

การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในแง่การเยียวยา จึงจะแบ่งออกได้เป็น 3 ทาง ได้แก่ การเยียวยาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การเยียวยาโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหารการเยียวยาโดยฝ่าย ตุลาการหรือศาล

ในที่นี้จะขอกกล่าวแต่เฉพาะการเยียวยาสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน โดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหาร คือสิทธิในการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ สิทธิดังกล่าวหมายความว่าแม้การล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้นเกิดจากการปฏิบัติของ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติก็ย่อม อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้เสมอ ดังที่บัญญัติรับรองไว้โดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย มาตรา 61 ที่บัญญัติว่า **“บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการ พิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”**

สำหรับบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา 61 ดังกล่าว มี บัญญัติมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2489 แล้ว สิทธิตามบท บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นผลให้การรับรองสิทธิร้องทุกข์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการ หนึ่งที่จะต้องมีการออกกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนหรือบุคคลที่อาจได้รับความเสียหายต่อสิทธิ

และเสรีภาพของตนร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้เพิกถอน เปลี่ยนแปลง แก้ไข เยียวยาแก่ประชาชนหรือผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการล่วงละเมิดต่อสิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรับรองไว้ และส่วนใหญ่ก็มีลักษณะเป็นบทบัญญัติของกฎหมายปกครองที่นักกฎหมายปกครองหรือนักกฎหมายมหาชนจะต้องรับรู้เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลหรือประชาชนที่นำไปสู่การพัฒนากฎหมายปกครองขึ้นในประเทศ หากขาดสิทธินี้ก็จะขาดบทเรียนและคดีศึกษาโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้จะทำให้กฎหมายปกครองไม่พัฒนาไปตามเส้นทางที่ควรเป็นแล้ว ยังแสดงถึงลักษณะความนิยมในอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงไม่ใช่คุณลักษณะของนักกฎหมายหรือนักนิติศาสตร์ที่ดี

สิทธิอุทธรณ์ในกฎหมายทางฝ่ายบริหารก็มี เช่น การอุทธรณ์ในส่วนที่ 2 ของประมวลรัษฎากรการอุทธรณ์ค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดินของรัฐต่อรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการเครื่องหมายการค้าตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ.2534 การร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนหรือรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมประจำจังหวัดตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2524 การอุทธรณ์และร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงโทษของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาตลอดจนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 เป็นต้น

จึงเป็นหลักการบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันว่า การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารอันอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ว่าผู้เสียหายจะเป็นบุคคลในหน่วยงานนั้นหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ และต้องได้รับการพิจารณาในเวลาอันควรหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ และเป็นไปตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองดังกล่าวจึงจะละเว้นไม่ได้ กฎหมายจะต้องรับรองบัญญัติไว้หรือออกกฎหมายยกเลิกสิทธิดังกล่าวที่กฎหมายรับรองไว้แล้วมิได้ และสิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นสิทธิคนละประเภทกับสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ไม่อาจใช้ทดแทนกันได้ สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการเยียวยา โดยฝ่ายบริหารในองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง

สรุปได้ว่า อำนาจที่คณะกรรมการต่าง ๆ หรือองค์กรอื่นใช้ หรือมีศาลเป็นผู้ใช้ไม่ว่าจะพยายามบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไว้อย่างไรก็ตามหรือพยายามตีความอย่างไรก็ตาม ก็จะถือว่าเป็นเพียงอำนาจในทางบริหารอย่างหนึ่ง หาใช่อำนาจตุลาการ อำนาจที่ศาลใช้เท่านั้นที่จะถือว่าเป็นอำนาจตุลาการ ที่จะใช้ไปในทางระงับข้อพิพาทหรือทำให้ปัญหาหรือข้อโต้แย้งนั้นยุติถึงที่สุดหรือเด็ดขาดได้

ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารตามมาตรา 301 (3) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ "ไต่สวนและวินิจฉัย" จึงเป็นเพียงอำนาจในทางบริหารอันเป็นลักษณะหนึ่งของอำนาจฝ่ายบริหารเท่านั้น หาใช่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตุลาการตุลาการได้ หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วต้องถือว่าเป็นอันยุติเด็ดขาดได้แต่อย่างใดหาได้ไม่

4. นายผัน จันทรปาน ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหา นี้ไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91 บัญญัติว่า "เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า... ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 ฯลฯ" และมาตรา 92 บัญญัติว่า "ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดแล้ว มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ฯลฯ" บทบัญญัติดังกล่าว เป็นที่เข้าใจได้ว่ากรรมการสอบสวนทางวินัยของส่วนราชการอาจจะให้ความเป็นธรรมไม่เพียงพอ เพราะกรรมการสอบสวนวินัยอาจมีการถูกแทรกแซงจากข้าราชการอื่นหรือจากนักการเมืองได้ การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออนุกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระย่อมปลอดจากการแทรกแซงจากทุกฝ่ายได้ การไต่สวนและวินิจฉัยย่อมเป็นอิสระอย่างเต็มที่ การถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ย่อมถือว่าเป็นสิ่งที่ดีถูกต้องทุกประการ

แต่การจะพิจารณาว่า รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยุติทุกกระบวนการหรือไม่ ต้องพิจารณาจากเหตุอื่นประกอบด้วย กล่าวคือ จากคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (หน้า 6) ที่ระบุว่า "...ทั้งนี้ก็เพื่อสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการไต่สวนและวินิจฉัย (ตัดสิน ชี้ขาด) ดังกล่าวนั่นเอง ดังปรากฏตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯลฯ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2542 หน้า 0445 ถึงหน้า 0448" สรุปรายงานการประชุมดังกล่าว มีความเห็นจากการอภิปรายมี 3 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ให้มีการอุทธรณ์ ประเด็นที่สอง เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเด็ดขาด มติใดที่มีไปแล้วเป็นอันยุติไม่ควรมีให้มีการอุทธรณ์ ส่วนประเด็นที่สาม หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไปแล้วเด็ดขาดเป็นอันยุติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็คือศาลนั่นเอง ผู้อภิปรายกล่าวว่าไม่ใช่หลักการที่ถูกต้อง

การอภิปรายตามที่อ้างในคำร้องเป็นอันยุติ ให้มีการอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

และในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 วรรคสอง บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการแล้วแต่กรณี ฯลฯ โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย อันหมายความว่า รายงานและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ยุติทุกกระบวนการจากเหตุผลข้างต้นจะเห็นได้ว่ารายงานเอกสารความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301 (3) ถือว่าไม่เป็นข้อยุติเพราะยังให้อุทธรณ์ตามมาตรา 96 ได้

นอกจากนั้นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากระบบของศาลที่จะพิจารณาคดีหรือวินิจฉัยคำร้องให้ยุติหรือมีผลเสร็จเด็ดขาดแล้ว ในองค์กรอื่นหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ทำหน้าที่ "เสมือนศาล" รัฐธรรมนูญจะต้องใช้คำว่า "วินิจฉัยชี้ขาด" หากใช้เขียนแต่เพียงว่า "วินิจฉัย" เฉย ๆ

5. นายศักดิ์ เตชะชาญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหาไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตนสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น เป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุที่กำหนดไว้ แต่สำหรับการดำเนินการต่อไปอันเกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง(3) ตอนท้ายที่ว่า“เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ด้วยเหตุนี้การพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีขอบเขตหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงต้องพิจารณาไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งบทบัญญัติ มาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้รายงานความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นั้น ถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อยุติในข้อกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป ดังนั้นเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว กรณีย่อมเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้ครบถ้วนแล้ว แต่ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุดหรือได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้...” ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 ก็บัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ตามข้อ 17 ประกอบข้อ 12 วรรคหนึ่งของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ข้อกล่าวอ้างที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว

ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาในระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษภายในกรอบของความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ก็เป็นกฎหมายพิเศษเหนือกว่าพระราชบัญญัติฯ ทั่วไปนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเหนือกฎหมายอื่น โดยเหตุที่กระบวนการตรากฎหมายเพื่อออกใช้บังคับโดยองค์กรนิติบัญญัตินั้น กระทำได้ด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้เช่นเดียวกันและเท่าเทียมกันกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 262 ก็ยังบัญญัติ หลักการว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย อาจถูกคัดค้านว่ามีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

การพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ไม่มีข้อบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์การพิจารณาสั่งลงโทษในชั้นผู้บังคับบัญชามาใช้ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ได้ต่อไป และเมื่อเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็มีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษฐานความผิดทางวินัยได้ กรณีหาได้ยุติไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง(3)และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (3) แต่อย่างใดไม่

5.2 บทวิเคราะห์เหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหาที่สอง : อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติหรือไม่

สำหรับในประเด็นปัญหาที่ 2 นี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 5 วินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ซึ่งทั้งเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาล

รัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากก็ได้ให้เหตุผลสอดคล้องกันว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง แต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กกรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ ซึ่ง ผู้เขียนเห็นด้วยกับเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และเหตุผลในคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากดังกล่าว โดยผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่ระบุไว้ ซึ่งกระทำความผิดในฐานความผิดตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้เท่านั้น และกฎหมายเฉพาะเป็นกฎหมายพิเศษย่อมยกเว้นกฎหมายทั่วไป เช่น มาตรา 19 (3) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นกฎหมายทั่วไป เมื่อการกระทำความผิดนอกจากจะผิดตามกฎหมายทั่วไปแล้วยังผิดกฎหมายเฉพาะด้วยเช่นนี้ ก็ต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ ถ้าการกระทำนั้นผิด

ทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และผิดทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จะต้องใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะบังคับกรณีดังกล่าวมิใช่เป็นกรณีกฎหมายสองฉบับขัดกัน เพราะกฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติให้แต่ละองค์กรต่างมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายเหล่านั้น ดังนั้นกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงไม่ขัดกันเพราะใช้คนละกรณี กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ขณะที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัย และการรักษาวินัย และคดีนี้เป็น การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ไม่ใช่อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงต้องพิจารณาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเปิดช่องให้ผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์ได้ แต่ก็จำกัดให้อุทธรณ์ได้เฉพาะ “ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา” โดยให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษ กฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้อุทธรณ์ใน “ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ” แต่ประการใดเพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ใช่คำสั่งลงโทษ

จากการวิเคราะห์เหตุผลในคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยพบว่า นายกระมล ทองธรรมชาติ, นายจุมพล ณ สงขลา ได้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหาที่สองไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตน สรุปได้ว่า มาตรา 96 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิหรืออำนาจผู้ถูกกล่าวหาที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อไปได้ แต่ตามมาตรา 96 นี้ก็ได้จำกัดอำนาจของผู้พิจารณาอุทธรณ์ไว้ และมีใช้บทบัญญัติที่จำกัดขอบเขตในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติชัดแจ้งหรือพอจะอนุมานได้ว่าให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้ถือเป็นที่สิ้นสุด เพราะหากรัฐธรรมนูญประสงค์ให้ “การไต่สวนและวินิจฉัย” ของผู้ร้องตามมาตรา 301 (3) ถือเป็นที่สิ้นสุด ก็คงจะต้องใช้ถ้อยคำว่า “ไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาด” ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับเหตุผลในความเห็นของตุลาการเสียงข้างน้อยทั้งสองคนดังกล่าว เพราะคำว่า “วินิจฉัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า “ตัดสินหรือชี้ขาด” ฉะนั้นการ “วินิจฉัย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) จึงหมายถึงตัดสินชี้ขาดในประเด็นปัญหา

แต่นายปรีชา เถลิงมวณิชย์ และนายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยส่วนตนว่า อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารตามมาตรา 301 (3) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่“ไต่สวนและวินิจฉัย” จึงเป็นเพียงอำนาจในทางบริหารอันเป็นลักษณะหนึ่งของอำนาจฝ่ายบริหารเท่านั้น หากให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตุลาการตุลาการศาลได้ หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วต้องถือว่าเป็นอันยุติเด็ดขาดได้ แต่การที่ได้มีบทบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้มีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงการเมืองและในวงราชการ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการที่เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือเรียกย่อ ๆ ว่า ป.ป.ป. แต่ ป.ป.ป. มีอำนาจจำกัดและขาดความเป็นอิสระเท่าที่ควร คือ สำนักงาน ป.ป.ป. ยังขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร และเปิดโอกาสให้ต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาแต่งตั้งกรรมการสอบสวนใหม่ และผู้ถูกกล่าวหายังสามารถอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางด้วย ซึ่งเป็นผลให้มีการกลับคำชี้มูลของ ป.ป.ป. เสียเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นอุปสรรคในการปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 บัญญัติว่า“ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา” เท่านั้น คืออุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษเท่านั้น ด้วย เหตุผลดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ถึงแม้ว่านายศักดิ์ เตชะชาตตุลาการเสียงข้างน้อยได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยส่วนตนว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุดก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว มาตรา 96 บัญญัติว่า“ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้กล่าวหาเหล่านั้น ๆ ก็ได้” จึงหมายความว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่อง
ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความ
ผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคหนึ่ง(3) เพื่อดำเนินการต่อไปตาม
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเจ้าหน้าที่ของ
รัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว
เป็นอันยุติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่สอง : สรุปผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติหรือไม่

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ประเด็นปัญหา : คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่านายวีรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นถือว่าเป็นอันยุติหรือไม่
คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	ยุติ
พลโท จุล อติเรก	ยุติ
นาย จิระ บุญพจนสุนทร	ยุติ
นายมงคล สระแก้ว	ยุติ
นายสุจิต บุญบงการ	ยุติ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ยุติ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ยุติ
นายอมร รักษาสัตย์	ยุติ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ยุติ
นายกระมล ทองธรรมชาติ	ไม่ยุติ
นายจุมพล ณ สงขลา	ไม่ยุติ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ไม่ยุติ
นายผัน จันทรปาน	ไม่ยุติ
นายศักดิ์ เตชาชาญ	ไม่ยุติ
สรุป	ยุติ = 8 ไม่ยุติ = 5