

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ร้อง โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอคำร้องลงวันที่ 4 ตุลาคม 2545 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

1.1.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 301(3) ว่า นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ กรณีได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนของศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ตามบันทึกศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ด่วนที่สุดที่ นร 1906/คสช.388 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2542 ซึ่งผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุและผู้อำนวยการกองคลังแล้ว โดยเปลี่ยนแปลงข้อความในหน้า 2 และ 3 จากเดิมที่เสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ยกเลิกการประกวดราคาเป็นขออนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัทกรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด และใช้ลายมือชื่อของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาในหน้า 4 มาประกอบในบันทึกที่แก้ไขดังกล่าว โดยกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาบางรายซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายพัสดุไม่ยินยอม อันเป็นการช่วยเหลือบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ. คอมส์ จำกัด ที่เสนอราคาผิดเงื่อนไขการประกวดราคาตามข้อกำหนดของกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีได้ส่งเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายพัสดุดูตรวจพิจารณาอีกเป็นเหตุให้นายวิจิตร วุฒิอำพล อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้น หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้ว จึงได้อนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ.เอ.คอมส์ จำกัด นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน จึงมีความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติก่อข้อหาอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสามและมาตรา 98 วรรคสอง และมีความผิดอาญารัฐเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อ

ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช.จึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 92 และมาตรา 97

1.1.2 ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติ โดยมีคำสั่งลงโทษไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการ และอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ มีคำสั่งไล่นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ ออกจากราชการ อันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ต่อมาผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทั้งนี้ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 96 และในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ ก.พ.ได้แก้ฐานความผิดจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301(3) ว่านายวีรพล ดวงสูงเนิน และนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง เป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 84 วรรคหนึ่งและมาตรา 85 วรรคหนึ่ง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ นายวีรพล ดวงสูงเนิน และนายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ กลับเข้ารับราชการตามมติ ก.พ.

1.1.3 การที่ ก.พ. รับพิจารณาอุทธรณ์ตัวคำสั่งลงโทษทั้งหมดโดยไม่พิจารณาเฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และการที่คณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญได้มีมติอนุมัติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการโดยถือตามความเห็นในเรื่องนี้ของ ก.พ. ย่อมเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรควบคุมตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีไซผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอุปสรรคขัดข้อง เนื่องจากมติของ ก.พ.และความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและสั่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษ

สามารถอุทธรณ์ในเรื่องพฤติกรรมการกระทำความผิดและฐานความผิดตามข้อกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของตนเองได้ ทั้งที่องค์กรผู้บังคับบัญชาและองค์กรวินิจฉัยนั้นไม่มีอำนาจและไม่ใช่วินิจฉัยพฤติกรรมการกระทำความผิดและฐานความผิดดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น การอุทธรณ์ในเรื่องที่ผู้รับอุทธรณ์มิได้เป็นผู้กระทำ และให้ผู้รับอุทธรณ์ทบทวนการกระทำนั้นได้ ซึ่งคือการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยการกระทำและกำหนดฐานความผิด จึงมีผลเท่ากับให้ผู้รับอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทสามารถมีอำนาจเหนือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งสร้างองค์กรควบคุมตรวจสอบในด้านต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

1.1.4 คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิใช่การบังคับใช้กฎหมายสองฉบับที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามที่มีผู้หยิบยกขึ้นอ้าง เพราะระบบกฎหมายในรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมมีเพียงระบบเดียวและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดจะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตาม หากมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายนั้นก็ย่อมใช้บังคับมิได้ตามหลักว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.และมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาโทษทางวินัยตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ การวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.และมติของคณะรัฐมนตรีที่อนุวัติการกลับเข้ารับราชการของผู้อุทธรณ์ ส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่เป็นผลหรือไม่สามารถใช้บังคับสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการในเรื่องนี้ขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งสองเป็นกรณีที่ขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องเช่นนี้ จึงย่อมเป็นเรื่องไม่สามารถกระทำได้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301(3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัย

แล้ว เป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) การที่ ก.พ. มากลับฐานความผิดเป็นวินัยไม่ร้ายแรงและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการนั้นจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลรัฐธรรมนูญมีประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

(ก) ประเด็นในการพิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้กำหนดประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจำนวน 9 คน คือ พลโทจตุล อติเรก นายจิระ บุญพจนสุนทร นายมงคล สระภู่าน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักชาติสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยจำนวน 5 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชาชาญ เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่เกิดจากความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติมาตรา 96 ซึ่งขาดความชัดเจนในขอบเขตของสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยและขอบเขตอำนาจขององค์กรที่รับอุทธรณ์ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐสภาและรัฐบาลจะต้องแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ให้มีความชัดเจน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้วได้กำหนดประเด็นในการพิจารณาไว้ 2 ประเด็น คือ

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

ประเด็นที่สอง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยให้เป็นประการอื่นได้หรือไม่

(ข) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง วินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ

ประเด็นที่สอง วินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ผู้เขียนเห็นว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ยังมีความเห็นแตกต่างกัน โดยในเบื้องต้นมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 9 ท่านเห็นว่าคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 19 (3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐาน

ประพุดิตซ์ว้อย่างร้ายแรง ก.พ.ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาแก้ฐานความผิดจากที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติ อนุมัติให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการตามมติของ ก.พ. ส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถบังคับได้ การดำเนินการของ ก.พ. และคณะรัฐมนตรี จึงขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอันยุติหรือไม่นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจกระทำการ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด ถือได้ว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วจึงรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไว้วินิจฉัย

แต่มีตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ 5 ท่าน เห็นว่ากรณีตามคำร้องของ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่ ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่เกิด จากความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติมาตรา 96 ซึ่งขาดความชัดเจน ในขอบเขตของสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยและขอบเขตอำนาจขององค์กรที่ รับอุทธรณ์ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐสภาและรัฐบาลจะต้องแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ให้มีความชัดเจน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ จึงมีความเห็นว่าไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไว้วินิจฉัย

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ปรากฏว่า นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ลาออกเมื่อวันที่ 1 ธ.ค.2545 จึง เหลือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง 13 ท่าน โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจำนวน 8 ท่าน วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้อง กันและปราบปรามการทุจริตว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะ กรรมการ ป.ป.ช.ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึง พิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.วินิจฉัยแล้วไม่ได้

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 5 ท่าน วินิจฉัยให้ยกคำร้องเนื่องจาก กรณีตามคำร้องไม่ใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ รัฐธรรมนูญมาตรา 266 บัญญัติประกอบกับประเด็นตามคำร้องที่ขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อ

หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วยังไม่เป็นอันยุติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคหนึ่ง(3) ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจ "วินิจฉัยชี้ขาด" กรณีตามคำร้องจึงทำให้อำนาจดังกล่าวไม่เด็ดขาด ดังนั้น ผู้ถูกลงโทษจึงมีสิทธิอุทธรณ์และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยได้ตามอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

เมื่อความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง และเสียงแต่ละฝ่ายก็ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ฝ่ายเสียงข้างน้อยแพ้เสียงข้างมากเพียง 3 เสียงเท่านั้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้เขียนสนใจใคร่ศึกษาว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 มีข้อบกพร่องและมีผลสืบเนื่องประการใดบ้าง จึงเห็นสมควรทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 ศึกษาข้อเท็จจริงอันนำไปสู่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)

1.2.2 ศึกษาผลสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)

1.2.3 ศึกษาข้อบกพร่องและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องที่เป็นผลสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน) เฉพาะที่เป็นประเด็นในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน) ได้รับการรับรองจากมาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้มีผลเป็นเด็ดขาด ผู้กพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้นจึงไม่มีองค์กรใด ๆ สามารถตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามหากปรากฏข้อเท็จจริงในเวลาต่อมาว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 มีข้อบกพร่อง ส่งผลกระทบต่อหลักกฎหมาย ผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยละเอียด จึงเป็นวิธีการที่นักกฎหมายมหาชนพึงกระทำเพื่อศึกษาถึงข้อบกพร่องและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาในเชิงวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ดังนี้

1.5.1 กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
- พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535
- ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541

1.5.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)

1.5.3 คำวินิจฉัยรายบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 13 คน ที่ 2/2546 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)

1.5.4 หนังสือ, บทความ, เอกสาร และผลงานทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงอันนำไปสู่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)

1.6.2 ทำให้ทราบถึงผลสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)

1.6.3 ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องที่เป็นผลสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย