

คดี ป.ป.ช. : มีชอบด้วยกฎหมาย vs. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ *

๑ บทนำ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาของคณะผู้พิพากษาทั้ง ๙ คนในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้ง ๙ คน ได้กระทำการอกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยเสียงส่วนใหญ่ ๖ ต่อ ๓ ของคณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คน ได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบในการอกระเบียบดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ค่าตอบแทนแก่ตนเองอันเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗^๑ ฐานกระทำความผิดโดยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องตามอำเภอใจโดยมิได้ยึดหลักเกณฑ์ใดๆ จึงมีคำพิพากษาให้จำคุกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คน คนละ ๒ ปี แต่ให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี

จากคำพิพากษาดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นที่น่าสนใจและน่าพิจารณาเป็นอย่างยิ่งว่าการกระทำที่ได้มีการกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าไม่มีอำนาจอกระเบียบฯ ซึ่งเป็นปัญหาดังกล่าวนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ “มีชอบ” ด้วยกฎหมายอันจะส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คนต้องได้รับโทษทางอาญาถึงขั้นจำคุกตามมาตรา ๑๕๗ ที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวหา หรือเป็นเพียงกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจไปในทางที่ “ไม่ชอบ” ด้วยกฎหมายในฐานะที่ตนตีความบทกฎหมายผิดจึงเข้าใจว่า

* รองอธิการบดีฝ่ายบริหารงานบุคคลและกฎหมาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตนเองมีอำนาจที่จะออกกระเบียบฯ ซึ่งเป็นปัญหาดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นความผิดตามกฎหมายปกครอง ซึ่งถือว่าได้กระทำไปโดย “ไม่ชอบ” ด้วยกฎหมายในเรื่องของการออกกฎโดยไม่ชอบแล้ว ผลจากการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ย่อมจะส่งผลให้ต้องมีการเพิกถอนกฎดังกล่าวเสีย ไม่ใช่จำเป็นต้องถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุกตามที่กฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ บัญญัติไว้

ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าพิจารณาเป็นอย่างยิ่งว่าการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ออกกระเบียบค่าตอบแทนให้แก่ตนเองนั้น แท้จริงแล้วถือเป็นความผิดตามมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นความผิดตามมาตรา ๙ (๑)^๒ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ทั้งนี้เพราะผลของความผิดดังกล่าวนี้ ย่อมส่งผลที่แตกต่างกันต่อตัวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คน

๒. ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี ป.ป.ช.

เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อม. ๑/๒๕๕๗ ในคดีที่นายคัมภีร์ แก้วเจริญ

อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้ง ๙ คน ซึ่งประกอบด้วย พล.ต.อ.วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ ประธาน ป.ป.ช., นายชิตชัย พานิชพัฒน์, พล.ต.ท.วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์, นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์, นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น, นายยงยุทธ กปิลกาญจน์, นายประดิษฐ์ ทรงฤทธิ์, นายเชาว์ อรรถมานะ และนายพินิต อารยะศิริ เป็นจำเลยที่ ๑-๙ ฐานกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการกรณีขึ้นค่าตอบแทนให้แก่ตนเอง

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นกรณีที่ พล.ต.อ.ประทีป ลันตีประภพ กับพวก ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสมาจำนวน ๑๐๘ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๙๕ คน รวมเป็น ๒๐๓ คน ซึ่งมากกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐^๓ ได้เข้ายื่นร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ กล่าวหาจำเลยที่ ๑ ในฐานะประธานกรรมการ ป.ป.ช. และจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ ในฐานะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยยื่นเรื่องผ่านประธานวุฒิสภา

^๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีความชอบหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรัวร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อๆ ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

องค์คณะผู้พิพากษาจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นจำนวน ๗ คน โดยมีนายสมศักดิ์ เนตรมัย เป็นประธานกรรมการไต่สวน ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนได้ทำการไต่สวนแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้อง ไม่มีมูล แต่องค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าคดีมีมูลตามข้อกล่าวหาจึงได้ดำเนินการพิจารณาพิพากษาต่อไป

ในคดีนี้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิจารณาและมีคำพิพากษาในวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คนได้ร่วมกันออกกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธาน

กรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และพฤติการณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งเก้าบ่งชี้ว่าเป็นการกระทำที่แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองตามอำเภอใจโดยมิได้ยึดถือหลักเกณฑ์ใดๆ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งเก้าคนจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗, ๘๓^๔ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๕^๕ ให้จำคุกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งเก้าคนคนละ ๒ ปี แต่มีเหตุอันควรปราณี จึงให้รอการลงโทษไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ มีกำหนดระยะเวลา ๒ ปี ดังที่ปรากฏในตารางแสดงกระบวนการวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตารางที่ ๑ : แสดงกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

วันที่	กระบวนการวิธีพิจารณาคดี
๖ ต.ค. ๒๕๕๗	- พล.ต.อ. ประทีป ลั่นตีประภาพ กับ ส.ว. และ ส.ส. จำนวนรวม ๒๐๓ คน เข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คน
๑๙ ต.ค. ๒๕๕๗	- ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้เลือกองค์คณะผู้พิพากษา ๙ คน
๒๙ ต.ค. ๒๕๕๗	- องค์คณะผู้พิพากษามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน
๖ ม.ค. ๒๕๕๘	- คณะกรรมการไต่สวนลงมติว่าข้อกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คนไม่มีมูล
๒๔ ม.ค. ๒๕๕๘	- องค์คณะผู้พิพากษามีมติเป็นเอกฉันท์เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล และส่งเรื่องไปให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องศาล
๒๔ ก.พ. ๒๕๕๘	- อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
๒๖ พ.ค. ๒๕๕๘	- เวลา ๑๔.๐๐ น. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อ่าน คำพิพากษา

^๔ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตำรวจ ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

^๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๕ ประธานกรรมการ กรรมการอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการศึกษาและออกระเบียบค่าตอบแทนโดยเทียบเคียงกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น โดยมีนายสุทินันท์ สาริมา เป็นผู้รับมอบหมายให้ยกร่างและได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างดังกล่าว จนเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเห็นชอบให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. คือ พล.ต.อ.วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕^๖ และมาตรา ๑๐๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่ายให้แก่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท และกรรมการ ป.ป.ช. ที่เหลืออีกจำนวน ๘ คน เดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท ซึ่งประธาน ป.ป.ช. ได้ลงนามในระเบียบ และนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๓๙ ก เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

^๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบกับแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ประกาศและระเบียบตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐๗

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. และขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว
- (๒) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน
- (๓) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.
- (๔) การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.
- (๕) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.
- (๖) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้างด้วย
- (๗) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่จะมอบหมาย
- (๘) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงาน ป.ป.ช.
- (๙) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.
- (๑๐) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.
- (๑๑) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการและการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช.

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ต่อมาวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเงินค่าตอบแทนไปจาก สำนักงาน ป.ป.ช. และต่อมาภายหลังในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติรับการจ่ายค่าตอบแทนไว้

ก่อนและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเงินที่ได้รับมาคืนแก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ดังที่ปรากฏในตารางแสดงลำดับเหตุการณ์ การออกระเบียบฯ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตารางที่ ๒ : แสดงลำดับเหตุการณ์การออกระเบียบฯ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

วันที่	ลำดับเหตุการณ์
๑ เม.ย. ๒๕๕๗	- คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คนได้เข้าปฏิบัติหน้าที่
๗ เม.ย. ๒๕๕๗	- คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมและได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ โดยมีนายเชาว์ อรรถมานะ เป็นประธานอนุกรรมการ
๑๓ พ.ค. ๒๕๕๗	- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจช่วยปฏิบัติงานคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ โดยมีนายชัยยศ สินธุประสิทธิ์ ผอ. สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหัวหน้า
๒ ก.ค. ๒๕๕๗	- นายปรีชา เลิศกมลมาศ ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำบันทึกถึง ผอ. สำนักนโยบายและแผน ทำการศึกษาและออกระเบียบเช่นเดียวกับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นซึ่งได้จัดทำระเบียบเกี่ยวกับเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนและเงินเพิ่มพิเศษเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ
๖ ก.ค. ๒๕๕๗	- นายสุทินันท์ สาริमान พนักงาน ป.ป.ช. ผู้ได้รับมอบหมายให้ยกร่างและได้นำเสนอร่างระเบียบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษตามภารกิจและลักษณะงานของประธาน กรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยร่างระเบียบดังกล่าวข้อ ๕. มีข้อความให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเงินเพิ่มพิเศษตามภารกิจและลักษณะงานเท่ากับอัตราเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับอยู่เดิม ตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๑๙ ก.ค. ๒๕๕๗	- ที่ประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้พิจารณาร่างระเบียบข้างต้นแล้วเห็นว่า ร่างฯ ดังกล่าวไม่สามารถจะทำได้ จึงมีมติมอบหมายให้นายสุทินันท์นำร่างฯ ดังกล่าวไปพิจารณาแก้ไขปรับปรุงโดยให้ เทียบเคียงกับระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการและ อนุกรรมการและค่าตอบแทนบุคคลหรือคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๒.
๒๐ ก.ค. ๒๕๕๗	- นายสุทินันท์ ได้ทำบันทึกถึงนายชัยยศพร้อมกับเสนอร่างระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ ปฏิบัติหน้าที่ตาม พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยว กับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนิน การอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ให้

คดี ป.ป.ช. : มีขอบด้วยกฎหมาย vs. ไม่ขอบด้วยกฎหมาย

วันที่	ลำดับเหตุการณ์
๒๖ ก.ค. ๒๕๕๗	ได้รับคำตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่าย โดยให้ประธานกรรมการเดือนละ ๒๕,๐๐๐ บาท และกรรมการเดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท - ที่ประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์มีมติเห็นชอบในหลักการ แต่มีข้อสังเกตว่าให้จัดทำอัตราเปรียบเทียบเพื่อเป็นทางเลือกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา
๒๘ ก.ค. ๒๕๕๗	- มีการเสนอร่างระเบียบตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ เห็นชอบในหลักการต่อนายเซาว์ อรรถมานะ เพื่อนำเสนอร่างระเบียบต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป และในวันเดียวกันนายเซาว์ อรรถมานะ ได้ลงนามบันทึกข้อความเสนอ พล.ต.อ. วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีข้อพิจารณาตอนหนึ่งว่า ก. เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับการกำหนดเงินเพิ่มพิเศษในลักษณะการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษตามลักษณะงานของประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. เป็นกรณีที่น่าจะถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการจากคณะรัฐมนตรี เข้าสู่รัฐสภาเพื่อพิจารณาออกเป็นกฎหมายใช้บังคับ การกำหนดเงินเพิ่มพิเศษลักษณะดังกล่าว จึงไม่น่าจะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข. เมื่อเทียบเคียงกับระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการและอนุกรรมการ และคำตอบแทนบุคคลหรือคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๒ ซึ่งกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับคำตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล ฯลฯ แล้ว การกำหนดคำตอบแทนในลักษณะดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. น่าจะมีอำนาจกระทำได้
๒๙ ก.ค. ๒๕๕๗	- คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการพิจารณาร่างระเบียบฯ ดังกล่าว และมีมติเห็นชอบ โดยให้มีการแก้ไขชื่อร่างระเบียบเป็นระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ..... และกำหนดอัตราค่าตอบแทนประธานกรรมการ ป.ป.ช. เดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท กรรมการ ป.ป.ช. เดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท
๓ ส.ค. ๒๕๕๗	- ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลงนามในระเบียบ และนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา
๘ ต.ค. ๒๕๕๗	- คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติระงับการจ่ายเงินค่าตอบแทนไว้ก่อน และให้คณะกรรมการทั้ง ๙ คน ส่งเงินที่ได้รับไปแล้วคืนสำนักงาน ป.ป.ช.

๓. วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในคดี ป.ป.ช.

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและจากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังที่ได้กล่าวรายละเอียดมาแล้วในตอนต้นจะเห็นได้ว่า คณะผู้พิพากษาทั้ง ๙ ท่านได้พิจารณาประเด็นทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในคดีหลายประเด็น ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับคำฟ้องของโจทก์เคลือบคลุมหรือไม่, คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คนทำผิดฐานเป็นพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่, คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเจตนากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตหรือไม่

แต่จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นว่า มีประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งที่ได้มีการฟ้องร้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คนในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่ โดยในประเด็นนี้แม้ว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีการพิจารณาพิพากษาออกมาแล้วว่า ระเบียบดังกล่าวนี้ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจที่จะออกระเบียบดังกล่าวได้

ในเรื่องนี้เราจำเป็นต้องกลับมาพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้คือ มาตรา ๒๕๓^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของ

รัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับนั้นต้องไปเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และห้ามนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติมาตรา ๒๕๓ ขึ้นดังกล่าวโดยกำหนดให้เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาศาลฎีกา รวมทั้งคณะกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องออกเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาตรวจสอบจากรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง รวมทั้งประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษา ผู้พิพากษา และคณะกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยทั้งประเทศได้มีโอกาสตรวจสอบ และซักถามเหตุผล ตลอดจนความควรมีควรต่างๆ และประการที่สอง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการแทรกแซงการทำงานขององค์กรอิสระในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ

เมื่อพิจารณาถึงกรณีนี้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยที่การออกระเบียบดังกล่าวนี้เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาอย่างถูกต้องตามขั้นตอนในการออกกฎหมาย ดังนั้น การออกระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓

เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ มิได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้นำมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย โดยอนุโลม

โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ได้กำหนดไว้ ที่ต้องการให้เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษา ตุลาการ รวมทั้งคณะกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับระเบียบฯ ฉบับดังกล่าวได้มีการนำมาลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงถือเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนโดยถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้การออกระเบียบฯ ดังกล่าวนั้นเป็นเรื่องของการจ่ายเงินค่าตอบแทน ซึ่งเป็นเบี้ยประชุมให้แก่ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นเบี้ยประชุมนี้เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามที่ปรากฏในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ จะเห็นได้ว่า

ในมาตรา ๔^๔ ได้กล่าวถึงเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของประธานและกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้มีการกำหนดเอาไว้แล้วอย่างชัดเจนตามตารางบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

^๔ พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ตารางที่ ๓ : แสดงอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตำแหน่ง	เงินเดือน (บาท/เดือน)	เงินประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ	๖๔,๐๐๐	๕๐,๐๐๐
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	๖๔,๐๐๐	๔๒,๕๐๐
ประธานกรรมการการเลือกตั้ง	๖๓,๐๐๐	๔๕,๕๐๐
กรรมการการเลือกตั้ง	๖๒,๐๐๐	๔๒,๕๐๐
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	๖๒,๐๐๐	๔๒,๕๐๐
ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	๖๓,๐๐๐	๔๕,๕๐๐
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	๖๒,๐๐๐	๔๒,๕๐๐
ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	๖๒,๐๐๐	๔๒,๕๐๐
กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	๖๑,๐๐๐	๔๑,๕๐๐

และสำหรับในมาตรา ๕^{๑๐} ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นเบี้ยประชุมให้แก่
ได้กล่าวถึงประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งกำหนดไว้เพียง ๒ ลักษณะ ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. นั้นจึงมีใช้เรื่องของเงิน
คือ (๑) การประกันสุขภาพ และ (๒) ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เดือน หรือเงินประจำตำแหน่งที่ได้กำหนดเป็นอัตราตายตัวแล้ว

^{๑๐} พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการมีสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่น ดังต่อไปนี้

(๑) การประกันสุขภาพ

(๒) ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงิน วิธีการเบิกจ่าย และอัตราค่าประกันสุขภาพ และค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ละคณะกำหนด

ระเบียบนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ตามตาราง และในขณะเดียวกันก็มีใช้ประโยชน์ตอบแทนอื่นตามมาตรา ๕ ด้วย เพราะมาตรา ๕ ได้ระบุชัดเจนแล้วว่าประโยชน์ตอบแทนอื่นนั้นหมายถึงเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เกิดจากเหตุ ๒ ลักษณะข้างต้นเท่านั้น

ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบฯ ดังกล่าวจึงไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๓ และพระราชบัญญัติเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นฯ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ นั้นเอง

แต่สำหรับในกรณีนี้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบฯ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยอ้างอำนาจที่จะกระทำได้ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๐๗ ปรากฏอยู่ในหมวดที่ ๑๐ ว่าด้วยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การเงิน และงบประมาณ โดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายใด ดังนั้น การออกระเบียบตามมาตรา ๑๐๗ นั้นจึงต้องเป็นการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือจำกัดเฉพาะข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช. เท่านั้น มิใช่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช.

ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบฯ ดังกล่าวโดยอ้างมาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการอ้างบทกฎหมายผิด อันเกิดจากการตีความบทบัญญัติของกฎหมายผิดพลาด จึงเข้าไปว่าตนเองมีอำนาจที่จะออกระเบียบฯ ดังกล่าวที่เป็นปัญหาได้

เมื่อพิจารณาในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตีความบทกฎหมายผิดโดยคิดว่าตนมีอำนาจกระทำได้จึงออกระเบียบฯ ดังกล่าวขึ้นมานั้นถือเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่มีอำนาจ

ตามกฎหมาย ตามที่ปรากฏในมาตรา ๙ (๑) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการตีความตัวบทกฎหมายผิดพลาดนี้เมื่อพิจารณาโดยพิเคราะห์ถึงสาระสำคัญแห่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วไม่ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญา เพราะการกระทำที่จะเป็นความผิดในทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ ดังกล่าวได้นั้นจะต้องได้ความว่าเจ้าพนักงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งต้องมีเจตนาชั่วร้ายประกอบอยู่ภายในจิตใจของผู้กระทำความผิดด้วย

จะเห็นได้ว่าคำว่า “**มิชอบ**” ตามที่ปรากฏในกฎหมายปกครองและคำว่า “**มิชอบ**” ตามที่ ปรากฏในกฎหมายอาญานั้นแตกต่างกัน โดยคำว่า “**มิชอบ**” ตามมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญานั้นหมายถึง มิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งเจ้าพนักงานมีอยู่ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ คำสั่งของคณะรัฐมนตรี คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งออกได้โดยชอบด้วยกฎหมาย^{๑๑} และ คำว่า “**ทุจริต**” ตามกฎหมายอาญานั้นก็หมายถึง การปฏิบัติ หรือดเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมีมูลเหตุซึ่งใจที่จะแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น^{๑๒} ซึ่งทั้งสองคำนี้ต้องมีการพิจารณาถึงเจตนาภายในใจของผู้กระทำความผิดด้วยว่าต้องมีเจตนาที่จะแสวงหาประโยชน์ที่ตนเองไม่สมควรจะได้รับโดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่อนำมาให้ตนเองหรือให้ผู้อื่น นั่นคือต้องมีเจตนาที่เป็นความชั่วประกอบอยู่ในจิตใจของผู้กระทำด้วย ดังจะพิจารณาได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้วางบรรทัดฐานว่าการกระทำในลักษณะอย่างใดจึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่ “**มิชอบ**” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๓๘/๒๕๐๘ จำเลยเป็นปลัดอำเภอ ได้รับคำสั่งจากนายอำเภอโดยชอบให้จัดทำตัวพิมพ์รูปพรรณสัณฐานให้ราษฎร ซึ่งก็ได้จัดทำให้โดยชอบด้วยตำแหน่งหน้าที่ แต่ทำชอบไม่ตลอดโดยในระหว่างนั้นได้เรียกเงินเกินอัตราที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจากราษฎรที่นำโค กระบือ มาทำตัวพิมพ์รูปพรรณ

^{๑๑} หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค ๒-๓, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔) น. ๖๖.

^{๑๒} เพิ่งอ้าง, น. ๖๖-๖๗.

เพื่อประโยชน์ตนเสีย โดยไม่ปรากฏว่าได้ข่มขืนใจหรือจูงใจราษฎรเหล่านั้นแต่อย่างใด ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่าเป็นการเรียกเงินเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง เช่นนี้ไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๑๔๘ และมาตรา ๑๔๙ แต่ผิดตามมาตรา ๑๕๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๓๐/๒๕๑๐ โจทก์บรรยายฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ เป็นตำรวจประจำสถานีตำรวจทุ่งสง อำเภอเมืองสงขลา จำเลยที่ ๒ เป็นผู้คุมเรือนจำประจำเรือนจำเขตสงขลา ได้ร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ **ข่มขืนใจเพื่อให้ผู้อื่นมอบเงินให้** อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๘, ๑๕๗, ๓๓๗ และ ๘๓ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าจำเลยทั้งสองกระทำความผิดจริง ก็ลงโทษจำเลยที่ ๒ ในฐานะเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น เพราะแม้จำเลยที่ ๒ เป็นพลตำรวจ แต่โจทก์มิได้ระบุฟ้องว่าเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ จำเลยที่ ๒ จึงมิใช่ตำรวจผู้มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดโดยทั่วๆ ไป

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๔๕/๒๕๒๗ เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเรียกเอาเงินราษฎรอ้างว่าเพื่อใช้เริ่มต้นในการทำแผนสร้างทำนบแล้วเอาเงินไว้เสียเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๖๑/๒๕๓๘ จำเลยเป็นข้าราชการ ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ควบคุมดูแลการก่อสร้างต่อเติมอาคาร จำเลยจึงมีฐานะเป็นพนักงานผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาวัสดุเหลือใช้จากการก่อสร้างอาคารดังกล่าว จำเลยให้ ก. นำเหล็กวัสดุที่เหลือใช้ดังกล่าวไปเก็บไว้ที่ร้านของ ก. แล้วให้ ก. เอาไปเสียเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและทุจริตผิดมาตรา ๑๕๗

แต่สำหรับการออกกฎโดย “ไม่ชอบ” ตามกฎหมายปกครองนั้นจะมีความแตกต่างจากการกระทำที่ “มิชอบ” ตามกฎหมายอาญา เมื่อพิจารณาถึงนิยามของ “กฎ” ตามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ระเบียบฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงถือเป็น “กฎ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การออก

“กฎ” ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถือว่าชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ผิดมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สามารถพิจารณาและเทียบเคียงได้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๔๖ กรณีฟ้องว่า พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงขอให้เพิกถอน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ พ.ร.ฎ. ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๑(๒) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องการ ส.ป.ก. ๔-๐๑ โดยเห็นว่า ส.ป.ก. ๔-๐๑ มีเงื่อนไขจำกัดสิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดิน จึงต้องการหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและเห็นว่า พ.ร.ฎ. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะทำให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่สามารถขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อีก ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจาก พ.ร.ฎ. ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนไว้โดยเฉพาะ และโดยที่ พ.ร.ฎ. เป็นกฎ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ พ.ร.ฎ. ดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ ทำให้เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวต้องห้ามไม่ให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๐ ประกอบกับมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ก็ตาม แต่ศาลเห็นว่าเรื่องนี้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจึงรับไว้พิจารณา

การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน และอำเภอบางช่อง จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้มี การตราเป็น พ.ร.ฎ. โดยมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้าย พ.ร.ฎ. ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และ

ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงเป็นการตรารื้อถอนโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ห้ามการเดินสำรวจจริงวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าว แต่ห้ามไม่ให้ออกให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ หรือผู้ที่มิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน และอำเภอบำเหน็จณรงค์ จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๖/๒๕๔๖ การฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยเบี้ยสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และออกโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้ชำระเบี้ยปรับอันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากระเบียบดังกล่าวและเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่เนื่องจากหากต่อมามีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎดังกล่าว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลทรายเป็นส่วนรวม จึงเข้าข้อยกเว้นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้แม้จะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

กฎใดจะชอบด้วยกฎหมายต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎไว้อย่างชัดเจน กระบวนการออกกฎต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และชอบอำนาจของกฎต้องไม่เกินขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงาน

น้ำตาลทรายฯ เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๕) แห่ง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง และวรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. เดียวกันจึงเป็นการออกกฎที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งในแง่ของที่มาของอำนาจและกระบวนการออกกฎแล้ว สำหรับเนื้อหาของกฎนั้น การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับเบี้ยปรับที่โรงงานน้ำตาลทรายต้องชำระในกรณีที่มีการขนย้ายน้ำตาลทรายโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้ายฯ ซึ่งออกตามมาตรา ๔๔ (๗) แห่ง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ และกำหนดให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้พิจารณาสั่งปรับแทนคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ตามมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน และอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะกำหนดได้

ในส่วนของการกำหนดเบี้ยปรับตามระเบียบนั้น เบี้ยปรับดังกล่าวไม่ใช่โทษทางอาญาจึงไม่ต้องนำส่งพินัยหลวง และไม่ใช้เบี้ยปรับทางแพ่งซึ่งเป็นเรื่องสัญญาทางแพ่งระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ที่ศาลจะสั่งลงได้ แต่เป็นเบี้ยปรับตาม พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทรายฯ จึงเป็นเบี้ยปรับที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับทางปกครอง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการบังคับให้โรงงานน้ำตาลทรายซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายชำระเบี้ยปรับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย โดยเรียกเก็บเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้ตามมาตรา ๒๗ (๒) แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน

จะเห็นได้ว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคำพิพากษาดังกล่าวนั้น ได้แสดงให้เห็นถึงความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎ โดยกฎที่จะถือว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นต้องมีองค์ประกอบหลายประการ เช่น ที่มาของอำนาจในการออกกฎ คือต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎไว้อย่างชัดเจน กระบวนการออกกฎต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ชอบ

อำนาจของกฎต้องไม่เกินขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การออกกฎหมายมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้น แต่สำหรับในประเด็นที่เกิดการผิดพลาดในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้น อาจมีความผิดพลาดในการออกกฎหมายหรือคำสั่งได้ โดยผลของความผิดพลาดในการออกกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลแตกต่างกันออกไป หากเป็นการผิดพลาดในตัวบทกฎหมายเพียงเล็กน้อยก็ไม่ได้ทำให้การออกกฎหมายหรือคำสั่งนั้นเสียไป แต่ถือว่าการออกกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่หากกรณีนี้เป็นการผิดพลาด หรือการตีความบทกฎหมายผิดโดยเข้าใจว่าตนเองมีอำนาจที่จะออกกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองได้ กฎหมายปกครองโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดผลของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวไว้แล้ว คือให้มีการเพิกถอนกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเสีย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตีความกฎหมายผิดโดยที่เข้าใจไปว่าตนเองนั้นมิอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถออกระเบียบฯ ดังกล่าวซึ่งเป็นปัญหาได้ จึงเป็นการกระทำที่ทาลงโดยไม่ได้มีเจตนาที่จะแสวงหาประโยชน์ใดๆ ให้ตัวเองหรือพวกพ้อง ไม่ได้มีเจตนาที่เป็นความชั่วประกอบอยู่ภายในจิตใจของคณะกรรมการในขณะที่ยกกฎหมาย จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ “มิชอบ” ด้วยกฎหมายตามกฎหมายอาญา แต่ถือว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากการที่ตนเองตีความบทกฎหมายผิดจึงเข้าใจว่าตนเองมีอำนาจที่จะออกระเบียบฯ ดังกล่าวได้ โดยอ้างบทกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกระเบียบฯ ที่ผิด เพราะโดยหลักการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีอำนาจจะพิจารณาเกี่ยวกับคำตอบแทนหรือประโยชน์อื่นๆ ของคณะกรรมการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำการออกระเบียบฯ โดยอ้างบทกฎหมายผิด การ

ออกกฎหมายที่เกิดจากการตีความบทกฎหมายผิด หรือการออกกฎหมายโดยอ้างบทกฎหมายที่ให้อำนาจผิดจึงถือเป็นการกระทำที่ “ไม่ชอบ” ด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้นเอง

สำหรับในกรณีที่มีข้อเท็จจริงว่า ร่างระเบียบฯ ดังกล่าวได้ถูกหักท้วงจากคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจช่วยปฏิบัติหน้าที่งาน คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์โดยคณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าร่างระเบียบฯ ดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแม้ร่างระเบียบฯ จะถูกหักท้วงจากคณะอนุกรรมการฯ ก็ตาม แต่การตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจที่ย่อมอยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังเช่นการพิจารณาและตัดสินใจในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ในงานหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและหน้าที่ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาและแสดงความเห็นของตนได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วอาจจะมิเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับความเห็นของอนุกรรมการฯ ก็ได้ ซึ่งย่อมอยู่บนพื้นฐานของการใช้อำนาจตัดสินใจในฐานะผู้บังคับบัญชา โดยการตัดสินใจดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการตัดสินใจหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีคำสั่งให้พนักงาน ป.ป.ช. ไปทำการปรับปรุงร่างระเบียบฯ ดังกล่าวเสียก็ไม่ได้แสดงว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเจตนาทุจริตหรือเจตนาชั่วร้ายอันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดย “มิชอบ” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ แต่อย่างใด หากแต่เป็นการออกคำสั่งภายใต้อำนาจและหน้าที่ที่ตนมีตามกฎหมาย

และจากผลของการออกกฎหมายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๒ (๑)^{๑๑} กำหนดให้ต้องเพิกถอนกฎหมายที่ออก

^{๑๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๒ (๑)

ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหมาย หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑)

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเสีย ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบฯ ดังกล่าวโดยเข้าใจว่าตนมีอำนาจที่จะออกได้จึงถือเป็นการตีความตัวบทกฎหมายผิด ซึ่งต้องมีการเพิกถอนระเบียบดังกล่าวต่อไป แต่ไม่สมควรที่จะต้องได้รับโทษทางอาญา คือต้องถูกจำคุกตามที่ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ได้บัญญัติไว้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์อื่นๆ ประกอบแล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเองก็เคยออกระเบียบในลักษณะเดียวกัน คือระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการและอนุกรรมการ และค่าตอบแทนบุคคลหรือคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือกรณีของคณะกรรมการการ

เลือกตั้งก็เคยพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยมีการออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานของกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๗ และนอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ออกระเบียบในลักษณะเดียวกัน คือระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยเลี้ยงประชุมกรรมการและค่าตอบแทนบุคคลและคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าใจได้ว่าเมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นสามารถออกระเบียบในลักษณะเดียวกันได้ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกันก็สามารถจะออกระเบียบฯ ดังกล่าวได้นั่นเอง ดังตารางแสดงลำดับเหตุการณ์การออกระเบียบค่าตอบแทนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ

ตารางที่ ๔ : แสดงลำดับการออกระเบียบค่าตอบแทนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ

วันที่	ลำดับการออกระเบียบฯ
๕ ก.ค. ๒๕๔๗	- ศาลรัฐธรรมนูญออกระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยเลี้ยงประชุมกรรมการและค่าตอบแทนบุคคลและคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา
๓๐ ก.ค. ๒๕๔๗	- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยเลี้ยงประชุมกรรมการและค่าตอบแทนบุคคลและคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗
๓ ส.ค. ๒๕๔๗	- ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลงนามในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา
๑๓ ก.ย. ๒๕๔๗	- คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานของกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับในประเด็นที่ ป.ป.ช. พิจารณาและมีมติให้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณโดยมิได้มีหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง กับงบประมาณ เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง เป็นต้น เพื่อ

ให้หน่วยงานเหล่านี้ได้ทำการศึกษาระเบียบฯ ดังกล่าวของ ป.ป.ช. ก่อน เนื่องจากการพิจารณาในเรื่องการออกระเบียบฯ นั้น ป.ป.ช. ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐบาล อย่างหน่วยงานของรัฐทั่วไป ประกอบกับ ป.ป.ช. เองก็มีเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องการงบประมาณอยู่แล้ว คือ นายเชาว์ อรรถมานะ ซึ่งเป็นอดีตรองผู้อำนวยการ

สำนักงานงบประมาณ จึงเข้าใจได้ว่าทำไมการออกระเบียบฯ ดังกล่าวของ ป.ป.ช. จึงไม่จำเป็นต้องสอบถามองค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐแต่อย่างใด

นอกจากนี้ มาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยในเรื่องของงบประมาณนั้น สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรรงบประมาณแบบเป็นก้อน (Block Grant) และมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณของตนเองโดยอิสระ การออกระเบียบฯ ดังกล่าวก็ถือเป็นการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับมาภายในองค์กร โดยมีได้มีผลเป็นการเพิ่มเงินงบประมาณของแผ่นดินแต่อย่างใด

และที่สำคัญเมื่อพิจารณาถึงตัวบุคคลแต่ละคนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๔ คนแล้วจะเห็นได้ว่า มีคุณสมบัติ คุณวุฒิ วิทยุฒิ ประสบการณ์ในการทำงานที่เพียบพร้อมสมบูรณ์ไม่เคยมีประวัติต่างพร้อย และที่ผ่านมามีการทำงานด้วยความเสียสละให้แก่ชาติบ้านเมืองมาโดยตลอด สมควรแล้วหรือที่จะต้องได้รับโทษถึงขั้นจำคุก เพราะความผิดอันเนื่องมาจากการที่ตนเองตีความบทกฎหมายผิดหรือกระทำไปโดยไม่อำนาจ

๔. บทสรุป

จากคำพิพากษาในคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๔ คนมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘๓ และมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน ป.ป.ช. และเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จากคำพิพากษาดังกล่าวจึงมีประเด็นที่น่าสนใจในการพิจารณา

ว่าการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ออกระเบียบฯ ดังกล่าวนั้นแท้จริงแล้วถือเป็นการกระทำความผิดในทางอาญาหรือเป็นความผิดในทางปกครอง การกระทำที่ได้ทำลงไปโดยปราศจากเจตนาที่จะแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง การกระทำที่ปราศจากเจตนาชั่วร้ายภายในจิตใจของผู้กระทำย่อมไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดย “มิชอบ” ตามกฎหมายอันจะก่อให้เกิดเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาในมาตรา ๑๕๗ หากแต่การกระทำที่เกิดจากการตีความบทบัญญัติของกฎหมายผิดถือเป็นการกระทำที่ “ไม่ชอบ” ด้วยกฎหมายปกครอง ดังเช่นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบฯ ดังกล่าวโดย “ไม่ชอบ” ด้วยกฎหมายตามกฎหมายปกครองเพราะ ไม่มีอำนาจที่จะออกกฎหรือระเบียบฯ ที่เป็นปัญหาดังกล่าวได้ และผลของการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จำต้องมีการเพิกถอนระเบียบฯ ดังกล่าวออกไป แต่ไม่ใช่ทำให้บุคคลผู้ออกกฎต้องได้รับโทษทางอาญาถึงขั้นต้องถูกจำคุก ดังเช่นกรณีคดี ป.ป.ช.

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องถูกลงโทษทางอาญาถึงขั้นจำคุก และถูกลงโทษทางสังคมจนต้องลาออกจากตำแหน่ง โดยเกิดจากการที่ตนได้ตีความบทบัญญัติของกฎหมายผิดพลาด ถือเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๔ คนแล้วหรือไม่ เป็นสิ่งที่ต้องมานั่งคิดและทบทวนกันให้ดี เพราะมีฉะนั้นแล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่ออกระเบียบในลักษณะเดียวกันก็ย่อมต้องได้รับโทษทัณฑ์เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๔ คน นอกจากนี้คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะทำให้เส้นแบ่งระหว่างคดีปกครองกับคดีอาญาไม่ชัดเจนเป็นอย่างยิ่งและจะส่งผลกระทบในเชิงการบั่นทอนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับที่มีอำนาจตัดสินใจ การตัดสินใจที่บกพร่องผิดพลาดแน่นอนว่าต้องถูกยกเลิกเพิกถอน แต่หากลွ่งล้าไปถึงการลงโทษผู้ตัดสินใจบกพร่องหรือผิดพลาดทางอาญา แทนที่จะเป็นผลดีต่อระบบราชการโดยรวม อาจจะทำให้เกิดผลเสีย คือไม่มีผู้ใดจะตัดสินใจอีกต่อไปคนใดมีความสามารถยอมท้อถอยคนไม่กล้าตัดสินใจได้ดี คนกล้าตัดสินใจได้รับผลร้ายอย่างที่ไม่ควรจะเป็น

