

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและระยะเวลาดำเนินงาน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹

สุรชาติพย์ มาทอง²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและระยะเวลาดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อความคิดพื้นฐาน และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การดำเนินการทางวินัย หรือการลงโทษทางวินัย ถือเป็นมาตรการการลงโทษอย่างหนึ่งที่นอกเหนือไปจากการลงโทษโดยการดำเนินคดีทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำความผิด เพราะฉะนั้น กระบวนการลงโทษทางวินัยที่จะดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ตลอดจนต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกดำเนินการทางวินัยตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ อีกทั้งการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวก็ต้องได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดด้วย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและระยะเวลาดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังคงมีปัญหาทางกฎหมายในหลายประการที่ถูกต้องได้แย้ง และนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินับได้ว่าเป็นปัญหามาโดยตลอด และยังคงไม่ได้ข้อยุติ จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษาซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและระยะเวลาดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดิ์กิจ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัย โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่า ขอบเขตอำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัย ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 91 บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็น ความผิด 3 ฐาน ที่อยู่ในอำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมีการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันด้วยจึงอาจทำให้การใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขยายขอบเขตอำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัย นอกเหนือจากกรณีทุจริตต่อหน้าที่ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์การก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรอิสระ และเป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตของประเทศ ดังนั้น ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงต้อง เกี่ยวข้องกับการทุจริตปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเท่านั้น

การไม่จำกัดอำนาจการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่าการไม่จำกัดอำนาจการดำเนินการทางวินัยของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ ทั้งในแง่ของ การดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์กร เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะมีสถาบัน บริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องการดำเนินการทางวินัยอยู่แล้ว ในบางกรณีคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจเชิงเช่นหน่วยงานต้นสังกัด เพราะฉะนั้น จึงไม่มีความ จำเป็นที่จะต้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าไปดูแลในเรื่องวินัยด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการกระทำความผิดฐานทุจริตของหน่วยงาน เพราะการใช้อำนาจในเรื่องที่นอกเหนือ วัตถุประสงค์ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องมีหน้าที่เรื่องนั้นด้วย อันส่งผลกระทบต่อปริมาณคดีที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับไว้ พิจารณามีจำนวนมาก เป็นเหตุให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อประสิทธิภาพการทำงานของภารกิจหลัก อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงสรุปได้ว่าขอบเขตอำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควรจำกัดอยู่เฉพาะการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก็มีบัญญัติว่ามูลความผิดทางวินัยที่อยู่ในอำนาจการชี้มูลความผิด โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหมายถึงความผิดทางวินัยฐานใดบ้าง ทางปฏิบัติที่ผ่านมาหากกระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหากำหนดให้การกระทำความผิดเป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็จะมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้ หากจะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้เพียงใดก็ควรจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้อย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้กระทบต่อการปฏิบัติงานหลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีหน้าที่ในการดูแลและควบคุมเรื่องการทุจริต

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกลงโทษทางวินัย ตามมติการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย พบว่า การดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 101 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกลงโทษทางวินัยในการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ 2 ประการ กล่าวคือ อุทธรณ์ระดับโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรืออุทธรณ์ความผิดทางวินัยต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในส่วนนี้ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ชัดเจนในการที่จะเลือกใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาความซ้ำซ้อนในการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้

อย่างไรก็ดี การที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิในการโต้แย้งได้เฉพาะความเหมาะสมในการกำหนดระดับโทษของคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น โดยที่องค์กรผู้มิอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิด หรือพิจารณาวินิจฉัยยกโทษทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้วได้ จึงไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง และกรณีนี้จะสะท้อนให้เห็นว่าอาจจะกระทบต่อหลักนิติธรรม เพราะเหตุว่าเป็นการมุ่งจำกัดอำนาจของผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และจำกัดสิทธิในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะเป็นการจำกัดอำนาจการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อีกทั้ง ยังขัดต่อหลักการโต้แย้งคัดค้าน เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งในลักษณะที่อาจกระทบต่อสิทธิ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัย เพราะฉะนั้น ก่อนที่จะวินิจฉัย

สั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นองค์กรตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยควรจะต้องมีหน้าที่ที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ และอาจจะวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดได้ หรือควรจะให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีโอกาสโต้แย้งชี้แจง และแสดงพยานหลักฐานของตนได้อีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอยู่ในสถานะที่จะปกป้องสิทธิ หรือประโยชน์ของตนได้อย่างแท้จริง โดยที่องค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้นไม่ได้ผูกมัดกับคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มาจากมติการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 98 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดไว้ว่า ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก เป็นการเขียนกฎหมายที่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจที่ก้าวล่วงอำนาจของหน่วยงานต้นสังกัด หรือของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษมากเกินไป โดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษสามารถแก้ข้อกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจลงโทษ จึงย่อมเป็นการเขียนกฎหมายที่ไม่ชอบ และไม่เป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เนื่องจากการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษ อีกทั้ง การที่กำหนดให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ย่อมเป็นการเขียนกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม

นอกจากนี้ ถ้าหากพิจารณาวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น จะพบว่า มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเยียวยาผลกระทบ หรือความเสียหายที่เกิดแก่คู่กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นโต้แย้งคำสั่ง และขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาทบทวน และเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และเพื่อส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง เพราะในบางกรณีฝ่ายปกครองอาจจะมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ไม่ว่าจะในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม ดังนั้น เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งอันเป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยจึงย่อมอยู่ภายใต้หลักดังกล่าวด้วย การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 101 กำหนดให้สิทธิผู้ถูกลงโทษไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีนั้น ย่อมขัดต่อหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และย่อมเป็นการบิดผันหลักการอุทธรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการให้องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจทบทวนคำสั่งได้ ทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่า กรอบระยะเวลาอันเป็นกรอบใหญ่ของการดำเนินคดีตามมาตรา 48 กำหนดไว้ว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน แต่หากการไต่สวนไม่เสร็จสิ้นภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดอาจขยายได้เท่าที่จำเป็น แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวภายใต้กำหนดอายุความคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนต่อไป แต่ให้พิจารณาดำเนินการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณากรอบระยะเวลาดังกล่าวประกอบกับปริมาณคดีที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับไว้พิจารณานั้นก็ย่อมจะส่งผลให้ในบางคดีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าว อีกทั้ง เมื่อพบบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันเป็นกรอบใหญ่ของการดำเนินคดีตามมาตรา 48 ซึ่งในแง่นี้ย่อมชี้ให้เห็นว่าหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าระยะเวลาที่เหลือในการดำเนินคดีนั้น ๆ เหลือน้อย ก็อาจจะไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานอย่างไม่ละเอียดย และไม่ถึงถ้วน ดำเนินคดีเพื่อให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว เนื่องจากอาจจะเห็นว่าตนไม่อยากถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งในการดำเนินการเช่นนี้อาจจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อีกทั้ง อาจจะส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดบทลงโทษทางวินัยแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีนี้ย่อมขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อันชอบธรรม โดยมาตรการที่รัฐใช้บังคับจะต้องเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์แก่ประโยชน์มหาชนได้จริง และก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายต่อบังเอิญบุคคลให้น้อยที่สุด ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดบทลงโทษทางวินัยไว้เช่นนี้อาจจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในแง่ที่ว่าต้องการเร่งรัดการปราบปรามการทุจริตให้หมดสิ้นไปได้ แต่ในขณะเดียวกันเป็นการทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เช่นนี้ จึงย่อมถือเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและระยะเวลาดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้ การใช้ถ้อยคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมีลักษณะไม่ชัดเจน และถ้อยคำดังกล่าวก็ไม่สามารถตีความได้

อย่างชัดเจนว่าหมายถึงความผิดฐานใดบ้าง ในบางกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจจะนำไปตีความขยายขอบเขตอำนาจของตนเองได้ว่าตนมีอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดได้ทุกฐานความผิดเพื่อดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย และอาจจะเปิดโอกาสให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจในลักษณะที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 91 ผู้ศึกษาเห็นควรตัดคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ออกจากมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติดังนี้ “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่วนมูลความผิดทางวินัยฐานอื่นให้ถือเป็นเพียงพยานหลักฐานชั้นหนึ่งประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเท่านั้น โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ ...”

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกลงโทษทางวินัยตามมติการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้ ผู้ศึกษาเห็นควรว่าควรกำหนดให้องค์กรผู้มีความอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลมีอำนาจในการพิจารณาได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย รวมถึงมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือยกเลิกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 101 ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “...หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา...” เป็น “...หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษ...” และในกรณีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อน ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “...โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น...” เป็น “...จะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้จะต้องมีการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อน...”

ดังนั้น มาตรา 101 ผู้ศึกษาเห็นควรให้แก้ไขเป็นบทบัญญัติดังนี้ “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้จะต้องมีการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อน หรือจะใช้สิทธิดำเนินการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษก่อนก็ได้”

จากบทบัญญัติมาตรา 98 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 98 วรรคหนึ่ง ว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 91 แล้วให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ถือรายงาน และเอกสารหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นเพื่อพิจารณาทางวินัย ในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย”

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้ เห็นควรยกเลิกมาตรา 48 วรรคห้า และผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติดังนี้ “ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น อันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยาย ระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์, องค์กรอิสระ : ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.