

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ¹

ณรงค์ฤทธิ์ คำพันธ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การไต่สวนและชี้มูลความผิดวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเมื่อบทบัญญัติมาตรา 234 (2) และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน มีผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตทุกระดับ และทำให้หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเปลี่ยนแปลงไป คือ ไม่มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ได้เองอีกต่อไป แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับได้ ทั้งนี้สามารถมอบหมายงานให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทน เพื่อให้การตรวจสอบการทุจริตเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการมอบหมายดังกล่าวได้กำหนดในมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ประภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สามารถดำเนินการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินการทางวินัยและดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัย ให้ส่งรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา³ นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา³ โดยผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องใช้ดุลพินิจภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักความได้สัดส่วน โดยต้องเลือกใช้มาตรการที่ทำให้บรรลุดังกล่าวตามหลักกฎหมายกำหนดไว้หรือต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัย ย่อมมีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัย ดังนั้น การใช้ดุลพินิจจะต้องปราศจากอคติและใช้อำนาจโดยสุจริตไม่ทำการเพิกถอนเกลี้ยหรือใส่ร้ายผู้ใด จะต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและหลักการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจุบันยังมีการโต้แย้งจากผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา เกี่ยวกับข้อกฎหมาย กระบวนการ ขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการพิจารณาโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้มีมติชี้มูลด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันยังมีช่องว่างและปัญหา อุปสรรค อยู่หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและการมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551, มาตรา 40.

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและการมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 35 (1) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁴ และระเบียบที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 ข้อ 10 (1)⁵ และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 9 (1)⁶ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง และพนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมาย ไปในแนวทางเดียวกันว่า “อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จะต้องไม่เป็นบุคคลซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เว้นแต่ในฐานะอื่นที่มิใช่ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.”

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและให้อำนาจเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น จากพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่เคยสอบสวน หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง ในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาและเคยทำความคิดเห็นเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวมาแล้ว ให้บุคคลดังกล่าวสามารถเป็นคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือได้รับมอบหมายเป็นพนักงาน ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงอีกในการกระทำความผิดเดียวกันได้นั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีดังกล่าว ในการพิจารณาและดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นที่คาดหมายได้ว่าการพิจารณาของบุคคลดังกล่าวย่อมไม่แตกต่างไปจากผลการตรวจสอบในชั้นตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นผลร้ายกับผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น การไต่สวนข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นชี้มูลความผิดวินัยของบุคคลดังกล่าว จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหา ถือว่าการพิจารณาดำเนินการทางวินัยดังกล่าวย่อมถือว่ามิสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การ

⁴ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 35 (1).

⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ข้อ 10 (1).

⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 9 (1)

พิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง สอดคล้องกับกรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.795/2555⁷ ซึ่งบุคคลที่เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัยแล้ว ได้ไปพิจารณากรณีดังกล่าวในฐานะ อ.ก.พ. กรมฯ อีก บุคคลดังกล่าวย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งตนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงย่อมมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลทำให้มติของ อ.ก.พ. กรมฯ และคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำสั่งยกอุทธรณ์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

และกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท.มอบหมายเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทน และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท.ได้มอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท.ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการได้สวนข้อเท็จจริง ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง ทั้งทางวินัยและทางอาญา โดยมีการมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง สามารถดำเนินการเพียง 2 คนก็ได้ เมื่อพิจารณาการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ต้องแต่งตั้งจำนวน อย่างน้อย 3 คน เพื่อดำเนินการทางวินัย⁸ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาดีกว่าการดำเนินการทางวินัยโดยพนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายให้ได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ซึ่งมอบหมายให้ดำเนินการเพียง 2 คนก็ได้ ซึ่งเหตุดังกล่าวอาจส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ได้แย้งว่าไม่ต้องผูกพันพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้มีมติชี้มูลความผิดวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายมิให้ แต่งตั้งบุคคล รวมถึงพนักงาน ป.ป.ท. หรือ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งเคยรู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือ พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาเป็นคณะกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงหรือพนักงาน ป.ป.ท. ได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น และเห็นควรกำหนดจำนวนพนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายให้ได้สวนข้อเท็จจริง เบื้องต้น เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จะต้องแต่งตั้งจากพนักงาน ป.ป.ท. อย่างน้อย 3 คน เพื่อให้มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ไม่น้อยกว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัด

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.795/2555.

⁸ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, (กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ. : นนทบุรี, 2553), หน้า 103-104.

ประการที่สอง ปัญหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ใช้เวลาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเกินสามปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้เวลาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเกินสามปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดำเนินการแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และเมื่อตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561⁹ กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องดำเนินการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน ในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจให้เสร็จตามระยะเวลา 2 ปี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจขยายเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วไม่เกิน 3 ปี ดังนั้น การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาดังกล่าวเช่นกัน

กรณีดังกล่าวมีคำพิพากษาในคดีของศาลปกครองภูเก็ต คดีหมายเลขดำที่ 63/2565 คดีหมายเลขแดงที่ 34/2566¹⁰ สรุปได้ว่า การมีมติเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 48 เป็นระยะเวลาบังคับที่ต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด มิใช่ระยะเวลาเร่งรัด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 48 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “...ต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “...อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี...” กฎหมายใช้คำว่า “ต้อง” แสดงให้เห็นว่าเป็นการบังคับให้ต้องปฏิบัติ และในมาตรา 98 วรรคสาม ยังบัญญัติว่า “...ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา...เว้นแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 48 แล้ว” มติชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน จึงไม่อาจ

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561, มาตรา 48.

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองภูเก็ต คดีหมายเลขดำที่ 63/2565 คดีหมายเลขแดงที่ 34/2566

พิจารณาสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติ วินิจฉัยชี้มูลความผิดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และไม่อาจถือเอาสำนวนการสอบสวน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นสำนวนของ คณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายได้

เมื่อนำคำพิพากษาของศาลปกครองฎีก่ดังกล่าวมาเทียบเคียงกับกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงและ มติชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเป็นสำนวนคดีที่ได้รับมอบหมาย มาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ดำเนินการแทน ตามมาตรา 62 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องปฏิบัติ หากดำเนินการไม่เป็นไปตามกำหนดดังกล่าว ย่อมมีผล ทางกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีของการดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังกล่าว ซึ่งผลดังกล่าวทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ไม่มีอำนาจไต่สวน ข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยอีกต่อไป จึงอาจต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย ตามกระบวนการ ขั้นตอน ระเบียบกฎหมายที่หน่วยงานนั้นกำหนด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าผลทางกฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เรื่องกล่าวหา เกี่ยวกับการทุจริต ดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทั้งทางวินัยและทางคดีอาญา ดำเนินการโดยหน่วยงานที่มี หน้าที่ปราบปรามการทุจริตโดยตรง¹¹ ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐ ยังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อไป โดยกำหนดให้ระยะเวลาดังกล่าว เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัด หากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลา ให้หน่วยงาน พิจารณามาตรการทางวินัยกับผู้รับผิดชอบตามสมควรแก่กรณี

ประการที่สาม ปัญหาการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

การนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูล ความผิดทางวินัย ให้ประธานคณะกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา

¹¹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1, 2559, หน้า ที่ 29.

หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา¹¹ เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือรายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา¹² นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” และมาตรา 44 บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา¹³ นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว” ซึ่งการอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการดำเนินเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดีปกครอง¹⁴

จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ที่มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้มีมติ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยการลงโทษวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นวินัยร้ายแรงฐานทุจริต ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา¹⁵ เท่านั้น ตามมาตรา 44 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 คือจะอุทธรณ์ว่าไม่ได้กระทำความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐชี้มูลความผิดวินัยไม่ได้ ทั้งที่ความประสงค์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษบางคนต้องการที่จะต่อสู้ว่าตนเองไม่ได้กระทำความผิด หรือต่อสู้ว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ได้ต้องการอุทธรณ์ระดับโทษ ซึ่งไม่ใช่กรณีการอุทธรณ์การกำหนดโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษก่อน แม้จะทราบว่าคำขออุทธรณ์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และจะถูกพิจารณา

¹² เยาวลักษณ์ สุเลิศธิระ, สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), หน้า 47.

ยกอุทธรณ์ในที่สุด แต่ก็ต้องดำเนินการเพื่อให้ครบเงื่อนไขในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนไม่เป็นไปตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิ เป็นการสร้างขั้นตอน สร้างภาระให้ผู้ถูกลงโทษที่ต้องการขอความเป็นธรรมและจะต้องได้รับการเยียวยาให้เร็วที่สุด หากศาลปกครองพิจารณาว่าไม่ได้กระทำความผิด ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเลือกที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา หรือหากเห็นว่าตนไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกรับผิดความผิดสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹³ เป็นการบัญญัติไว้ให้มีสิทธิเลือกใช้วิธีการอย่างใดก็ได้ ให้ตรงตามความประสงค์ของผู้ถูกกระทบสิทธิ ประกอบกับคดีที่ดำเนินการในปัจจุบัน เป็นการมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ดำเนินการแทน ผู้ถูกกล่าวหาในคดีเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตจึงควรได้รับสิทธิเช่นเดียวกันไม่ว่าจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด ตามหลักความเสมอภาค

ดังนั้นแล้วเพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและการมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 35 (1) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 ข้อ 10 (1) และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 9 (1) ซึ่งบัญญัติสอดคล้องกัน โดยแก้ไขบทบัญญัติมิให้แต่งตั้งบุคคล รวมทั้งพนักงาน ป.ป.ท.หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งเคยรู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาในเรื่องที่กล่าวหา เป็นคณะกรรมการในการไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางและให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง และป้องกันไม่ให้เกิดการพิจารณาดำเนินการทางวินัยมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 101.

และเห็นควรเพิ่มเติมในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการ ได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติกำหนดจำนวนพนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายให้ได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จะต้องแต่งตั้งจากพนักงาน ป.ป.ท. อย่างน้อย 3 คน เพื่อให้มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไม่น้อยกว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต้นสังกัด

2. ปัญหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ใช้เวลาดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเกินสามปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการได้สวน ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 62 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติว่า “ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐดำเนินการตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้” และเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีได้สวนข้อเท็จจริงเกินกำหนดระยะเวลา 2 ปี หรือ 3 ปี ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ยังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อไป โดยกำหนดให้ระยะเวลาดังกล่าว เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัด หากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลา ให้พิจารณามาตรการทางวินัยกับผู้รับผิดชอบตามสมควรแก่กรณี

การเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริต การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทั้งทางวินัยและทางคดีอาญา ดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตโดยตรง และเป็นการเร่งรัดการปฏิบัติงานผู้รับผิดชอบสำนวนให้คดีเสร็จไปโดยเร็ว

3. ปัญหาการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมความในบทบัญญัติ มาตรา 44 ของพระราชบัญญัติของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

เดิมมาตรา 44 บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่ที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว”

และเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 44 โดยให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตาม มาตรา 41 มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่อุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะ ดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น ก่อนก็ได้”

การเพิ่มเติมแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการบัญญัติไว้ให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิเลือกใช้วิธีการอย่างใดก็ได้ ให้ตรงตามความประสงค์ของผู้ถูกลงโทษ ซึ่งถูกกระทบสิทธิ และให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งปัจจุบัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้รับสำนวนมาจากคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการแทน ดังนั้น การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสิทธิของ ผู้ถูกกล่าวหา จึงควรแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาค

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. “คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1.” 2559, หน้า ที่ 29.

เยาวลักษณ์ สุทธิสฤติระ. “สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.. คู่มือการดำเนินการทางวินัย. กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน
ก.พ. : นนทบุรี. 2553.

คำพิพากษาศาลปกครองฎีกา คดีหมายเลขคำที่ 63/2565 คดีหมายเลขแดงที่ 34/2566.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.795/2555.