

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจ
ตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ¹

ดลนภา ชุ่มใจ²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเฉพาะในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้บังคับในปัจจุบัน ตลอดจนเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใต้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัย ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวน ใต้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ต้องดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ถูกกล่าวหา นั้น ให้ถือสำนวนการ ใต้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้ถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะอุทธรณ์ดุลพินิจในการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตัณศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตัณศิริ และ รองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 ได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือพร้อมเอกสารหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ หากพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่ได้กล่าวหา

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติช่องทางให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอพิจารณา ทบทวนมติซึ่งมูลความผิดในทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยตรง ซึ่งเป็นการจำกัดดุลพินิจในการ ออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพนักงานรัฐวิสาหกิจ และเป็นการไม่เปิดโอกาส ให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยได้ใหม่อีก ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ ไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ทางปกครอง ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความชอบธรรมของกระบวนการดังกล่าว ผู้ศึกษา จึงได้ทำการแยกพิจารณาประเด็นปัญหาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นเป็น 4 ประการ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ ปัญหาการขอทบทวนมติซึ่งมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดสิทธิในการขอทบทวนมติซึ่งมูลความผิดของ ป.ป.ช. ไว้อย่างจำกัด กล่าวคือ ให้เฉพาะ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้นที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติของตนเองได้ โดยต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานได้รับเรื่อง พร้อมทั้งต้อง เสนอพยานหลักฐานใหม่ประกอบคำร้องดังกล่าว โดยกฎหมายมิได้ให้สิทธิแก่ตัวพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ถูกกล่าวหาเอง ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิและเสรีภาพและถูกกระทบสิทธิโดยตรงให้สามารถดำเนินการร้องขอทบทวน มติดังกล่าวได้เลย และไม่มียกเว้นโอกาสในการขยายระยะเวลา หรือให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือเสนอพยานหลักฐานเพิ่มเติมในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผลให้ผู้ถูกกล่าวหาขาดช่องทาง โดยตรงที่จะโต้แย้งมติซึ่งมูลความผิดที่ส่งผลกระทบต่ออนาคตการทำงานของตนเอง ซึ่งต้องตกอยู่ใต้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) และความสมัครใจของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง หรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาก็จะไม่ยื่นขอทบทวนมติ ส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาข้อม ไม่สามารถขอความเป็นธรรมจาก ป.ป.ช. ได้อีกต่อไปในชั้นตอนนี้ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมของผู้ถูกกล่าวหา ขัดต่อหลักการพื้นฐานเรื่องสิทธิในการรับฟังความเห็นของฝ่ายที่ถูก กล่าวหา (Audi Alteram Partem) หรือหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ ซึ่งถือเป็นหัวใจของกระบวนการรวบรวม ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองและกระทบต่อหลักนิติธรรม

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมติข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกระทบสิทธิได้มีส่วนในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง ลดความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากการตรวจสอบ และยังคงสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญ 2560 รับรองไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีข้อความเป็น

“มาตรา 99 ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่พยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและผู้ถูกกล่าวหาหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใด ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบ เพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

ประเด็นปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและการฟ้องเพิกถอนมติข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 101 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น จะอุทธรณ์ว่าไม่ได้กระทำความผิดวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลไม่ได้ หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยได้ เป็นการจำกัดอำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์

ปัญหาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมติข้อมูลความผิดของ ป.ป.ช. ผู้ถูกลงโทษย่อมมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนั้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 101 แห่งบทบัญญัติดังกล่าวคงจำกัดขอบเขตการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้เฉพาะเรื่องดุลพินิจในการกำหนด

โทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ถูกลงโทษไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งว่าตนมิได้กระทำความผิดวินัยตามที่ ป.ป.ช. ชี้มูลได้ การอุทธรณ์ทำได้เฉพาะอุทธรณ์ระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยเป็นการอุทธรณ์โทษทางวินัยว่าโทษที่กำหนดนั้นไม่เหมาะสมหรือรุนแรงเกินไป ส่งผลให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินัยอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณากลับคำหรือเปลี่ยนแปลงข้อหาหรือฐานความผิดวินัยที่ ป.ป.ช. ชี้มูลไว้ได้ เพราะกฎหมายจำกัดอำนาจดุลพินิจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้เพียงเรื่องระดับโทษ นับเป็นการลดทอนอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงขององค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และกระทบสิทธิผู้ถูกลงโทษในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนในชั้นอุทธรณ์อย่างมาก

ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติ ป.ป.ช. สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดขอบเขตการอุทธรณ์ที่ทำให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินัยอุทธรณ์ภายในหน่วยงานหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกลงโทษได้เลย ต้องยอมรับข้อสรุปเรื่องการกระทำผิดวินัยตามมติ ป.ป.ช. โดยปริยาย ส่งผลให้การอุทธรณ์เป็นเพียงการร้องขอปรับลดหรือเปลี่ยนแปลงโทษ มิใช่การอุทธรณ์อย่างเต็มรูปแบบ (Full Appeal On Merits) ซึ่งลดทอนประสิทธิภาพการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษ นอกจากนี้ยังเป็นการรวบอำนาจชี้ขาดความผิดไว้ที่ ป.ป.ช. แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยปราศจากการทบทวนจากองค์กรอื่นที่เป็นอิสระหรือตรวจสอบได้

ประเด็นปัญหาการฟ้องเพิกถอนมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลปกครอง การพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายเอกชน จึงต้องพิจารณาจากนิยามของ “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหมายความรวมถึงกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึงผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าว ดังนั้น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายย่อมเป็นหน่วยงานทางปกครอง และพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ย่อมถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในความหมายแห่งกฎหมายปกครอง ด้วยเหตุนี้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่รัฐวิสาหกิจออกต่อพนักงานจึงต้องมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง “ซึ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน” เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ส่งผลต่อสิทธิหน้าที่หรือสถานภาพของบุคคลในทางกฎหมายอย่างเฉพาะเจาะจง และมีผลกระทบโดยตรงภายนอกฝ่ายปกครอง อันเข้าลักษณะ “การกระทำทางปกครอง” ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกลับเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานในขณะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยยังคงเป็นนิติ

สัมพันธ์เชิงสัญญาจ้างแรงงาน กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานทั่วไป ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ทั้งนี้อาศัยหลักการตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกประเภท อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน เว้นแต่ที่ได้รับยกเว้นโดยพระราชกฤษฎีกา การตีความดังกล่าวนำมาซึ่งข้อโต้แย้งในทางวิชาการ เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนมิใช่การกระทำตามสัญญาเอกชน การให้อำนาจศาลแรงงานพิจารณาคความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ จึงอาจไม่สอดคล้องกับหลักการจำแนกเขตอำนาจศาล และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” กับคดีที่พิจารณาโดยศาลแรงงาน ซึ่งใช้หลักวิธีทางเอกชนเป็นหลักแม้ข้อพิพาทจะมีลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน แต่การดำเนินการทางวินัยที่เป็นกระบวนการใช้อำนาจรัฐจะต้องอยู่ภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง หากรัฐวิสาหกิจละเลยขั้นตอนดังกล่าว ย่อมทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้จากกระบวนการสอบสวนไม่ครบถ้วนเพียงพอสำหรับการใช้บังคับกฎหมายได้อย่างถูกต้องในทางหลักวิชา มีความเห็นว่าการตีความนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานควรถือเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็น “เครื่องมือของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นภารกิจในอำนาจของฝ่ายปกครอง การจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงมีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง” และคำสั่งลงโทษทางวินัยควร ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

สำหรับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อถูกลงโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยกำหนดช่องทางพิเศษให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนมติของ ป.ป.ช. หรือคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามขั้นตอนปกติของหน่วยงานก่อนก็ได้ ซึ่งเป็นการยกเว้นหลักการ “การใช้ช่องทางอุทธรณ์ภายในให้ครบก่อนฟ้องศาล” เพื่อความรวดเร็วในคดีทุจริต

อย่างไรก็ดี เกิดปัญหาข้อกฎหมายเรื่องเขตอำนาจศาล กล่าวคือ คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวพันกับการจ้างงานซึ่งโดยทั่วไปถือเป็นข้อพิพาทแรงงาน หากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลิกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฎหมายไทยได้กำหนดให้คดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มิใช่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่ฝ่าย ป.ป.ช. กลับกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันดังกล่าว หากผู้ถูกลงโทษปฏิบัติตามนี้ ย่อมเสี่ยงที่ศาล

ปกครองจะวินิจฉัยว่าไม่มีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นข้อพิพาทแรงงาน (การเลิกจ้าง) ซึ่งอยู่นอกเขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ผลคือนอกจากผู้ฟ้องคดีจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีไปโดยเปล่าประโยชน์แล้ว ยังทำให้การต่อสู้คดีล่าช้าออกไป เพราะเมื่อศาลปกครองไม่รับฟ้อง ผู้ถูกลงโทษต้องไปเริ่มดำเนินคดีใหม่ในศาลที่มีเขตอำนาจคือศาลแรงงาน เป็นการดำเนินกระบวนการซ้ำซ้อนหลายศาล สร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไม่จำเป็น กรณีดังกล่าวแสดงถึงความไม่ประสานสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายเฉพาะและกฎหมายวิธีพิจารณาความที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก่อให้เกิดภาระแก่คู่กรณีโดยไม่สมควร

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมติซึ่งมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน คุ่มครองสิทธิของทุกฝ่าย เป็นธรรม สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน ในการเข้าถึงความยุติธรรม ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีข้อความเป็น

“มาตรา 101 ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลแรงงานได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษก่อน หรืออุทธรณ์โต้แย้งข้อเท็จจริงหรือความผิดที่ถูกลงกล่าวหา หรือดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษก่อน

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลแรงงาน โดยมีได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองหรือศาลแรงงานแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีได้ด้วย”

ประเด็นปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาการตรวจสอบด้านพยานหลักฐานในชั้นการทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. การพิจารณาทบทวนมติซึ่งมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการศึกษาพบว่า มาตรา 99 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. “พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด” เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อมีการยื่นคำร้องขอให้ทบทวนมติ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกลับปรากฏข้อจำกัดหลายประการในชั้นการทบทวนนี้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่หรือข้อเท็จจริงใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นหรือถูกค้นพบภายหลังจากที่ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลไปแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นคือจะนำพยานหลักฐานใหม่เหล่านั้นมาเข้าสู่การพิจารณาทบทวนได้หรือไม่และอย่างไร หากพยานหลักฐานใหม่นั้นเกิดขึ้นหลังพ้นกำหนดเวลายื่นคำร้อง 30 วัน เช่น หลักฐานที่พบใหม่หรือคำพิพากษาศาลอาญาที่ออกมาภายหลัง ปัจจุบันกฎหมายไม่มีบทกเว้นให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับพิจารณาแต่อย่างใด ทำให้พยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญอาจตกหล่นไม่ถูกนำมาประกอบการพิจารณาส่งผลให้การทบทวนมติขาดประสิทธิภาพในอันที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดที่อาจเกิดจากการวินิจฉัยครั้งแรกของ ป.ป.ช. เอง

ดังนั้น เพื่อให้อำนาจหน่วยงานต้นสังกัดในการพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ พร้อมทั้งนำพยานหลักฐานใหม่ที่เกิดขึ้นในภายหลังจากที่คณะกรรมการป.ป.ช. มีคำวินิจฉัย มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษเดิมยังเหมาะสมและสมควรมีผลบังคับอยู่หรือไม่ เพื่อคืนความเป็นธรรมให้กับพนักงานที่ถูกลงโทษ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรม ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีข้อความเป็น

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“พยานหลักฐานใหม่” หมายความว่า พยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่ยังไม่เคยปรากฏในการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา และเป็นพยานหลักฐานที่มีความสำคัญทำให้ผลคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป เป็นพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังจากที่คณะกรรมการป.ป.ช. มีคำวินิจฉัย และให้หมายความรวมถึงพยานหลักฐานที่เดิมมีอยู่แล้ว แต่ผู้ถูกกล่าวหามิได้ยกขึ้นกล่าวอ้างไว้ในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากขณะทำการไต่สวนไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ว่ามีพยานเช่นนั้นอยู่หรือไม่อาจนำพยานเช่นนั้นมาแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ แต่ไม่รวมถึงการกลับคำให้การของพยานในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว”

ประเด็นปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาการพิจารณาโทษทางวินัยใหม่ของผู้บังคับบัญชาหลังคำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการถือสำนวนการไต่สวนและรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว จะไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาใหม่ได้อีก เนื่องจากดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาถูกจำกัด โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 ที่ต้องผูกพันตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากต่อมาปรากฏว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของ ป.ป.ช. ได้รับการพิสูจน์ในกระบวนการศาลอาญาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ กล่าวคือ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาถึงที่สุดยกฟ้องว่าเรามีได้กระทำความผิดฐานทุจริตตามที่ถูกลงโทษ กรณีเช่นนี้ตามหลักความยุติธรรมสากล พึงต้องพิจารณาว่าการลงโทษทางวินัยขั้นร้ายแรง เช่น ไล่ออกจากงานหรือให้ออกจากงานที่ได้ดำเนินการไปควรทบทวนหรือเพิกถอนหรือไม่ เนื่องจากมูลฐานการลงโทษ คือ การกระทำทุจริต ได้ถูกศาลยืนยันแล้วว่าไม่มีมูล แต่ในระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน ยังไม่มีบทกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ที่ให้

หน่วยงาน ต้นสังกัดมีอำนาจหรือหน้าที่ต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงหรือพิจารณาทางวินัยใหม่เมื่อศาลยกฟ้องผู้ถูกลงโทษไปแล้ว นั่นคือ ถ้าผู้ถูกลงโทษทางวินัยถูกเลิกจ้างหรือไล่ออกไปแล้วกระบวนการทางวินัยถือว่าสิ้นสุดลง ไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องรื้อฟื้นการสอบสวนทางวินัยขึ้นใหม่โดยอัตโนมัติ ในกรณีศาลอาญาพิพากษายกฟ้องช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาว่า หน่วยงานต้นสังกัดจะดำเนินการอย่างไรต่อผลคำพิพากษาศาลที่ออกมา หากไม่ทำอะไรเลยผู้ถูกลงโทษที่พิสูจน์แล้วว่าบริสุทธิ์ในคดีอาญาก็ยังคงต้องสูญเสียตำแหน่งหน้าที่การงานไปอย่างไม่เป็นธรรม แต่ถ้าหน่วยงานประสงค์จะแก้ไขคำสั่งลงโทษเพื่อคืนความเป็นธรรมก็ขาดกฎหมายรองรับให้กระทำ ไม่มีระเบียบให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยใหม่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาล หรือไม่มีบทบัญญัติให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมได้อย่างชัดเจน ผลคือเกิดความไม่ชัดเจนและเกี่ยงกันระหว่างหน่วยงานว่าจะเยียวยาผู้ถูกลงโทษอย่างไร บางกรณีอาจต้องให้ผู้นั้น ไปฟ้องร้องเรียกสิทธิเอาเอง เช่น ฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษหรือฟ้องเรียกค่าเสียหาย ซึ่งเป็นภาระกับผู้บริสุทธิ์ที่ควรได้รับการเยียวยาโดยรัฐแทนที่จะต้องมาต่อสู้คดีใหม่ กฎหมายไม่มีความต่อเนื่องสอดคล้องกันระหว่างกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับกระบวนการทางวินัย ทำให้ขาดกลไกเชื่อมต่อที่จะปรับผลทางวินัยให้สอดคล้องกับความจริงที่ปรากฏในศาลในภายหลังได้

ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการสอบสวนทางวินัยใหม่และคืนสิทธิประโยชน์ให้ผู้ถูกลงโทษ เมื่อปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ทำให้ผลคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปหรือคำพิพากษาของศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีข้อความเป็น

“มาตรา 101/1 ในกรณีที่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบให้ยกฟ้องด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้ทุจริตต่อหน้าที่ตามที่ถูกลงโทษ และถ้าผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกไล่ออกหรือถูกถอดถอนตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือ ผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี สั่งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกหรือถอดถอนภายในหกสิบวัน และให้อำนาจหน่วยงานในการดำเนินการทางวินัยใหม่ตามระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดที่พึงได้รับถ้ามิได้ถูกไล่ออกหรือถูกถอดถอน ทั้งนี้ ตามระเบียบบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ผู้นั้น ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าว

ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐยกอายุความใด
ขึ้นอ้างอันจะเป็นเหตุให้ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลดังกล่าวได้”

เอกสารอ้างอิง

กานต์ชนก จุฑะศรี. “ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2566.

ประวีณ ฅ นคร. จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2554).

อรณิช สุขบาล. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2563.