

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.

การทุจริต¹ (Corruption) เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ (Economics) สังคม (Social) และการเมือง (Politics) นับวันยิ่งทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อน จากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (National Counter Corruption Commission) เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัย ซึ่งเหมือนกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (Public Sector Counter Corruption Commission) เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการทางวินัย ซึ่งปกติการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจุดมุ่งหมาย คือ เพื่อให้ได้ความจริงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ได้กระทำความผิดทางวินัยหรือไม่อย่างไร โดยต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิด และไม่ให้ผู้ที่ไม่ได้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษจากผู้บังคับบัญชาอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง ด้วยการให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์หรือทบทวนคำสั่งลงโทษและยื่นคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและเงื่อนไขในการอุทธรณ์คำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

แต่จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือทบทวน และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาดังกล่าวในประเด็น ดังต่อไปนี้

¹ มาตรา 1 (1) โดยทุจริต หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น

4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่ผู้ได้รับคำสั่ง โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งและขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนคำสั่งให้ถูกต้องเหมาะสม เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือนเสียหาย (Remedy) ของคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง อีกทั้ง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการจะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

สำหรับกรณีปัญหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง² กำหนดว่า ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี และมาตรา 93³ กำหนดว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายใน 30 วัน

² มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

³ มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ในกรณีดังกล่าวการพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจึงมีเพียงอำนาจลงโทษทางวินัยตามฐานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้นจะเปลี่ยนแปลงฐานความผิดหรือบททวนมติไม่ได้ และมาตรา 96⁴ กำหนดว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว กรณีนี้จะเห็นได้ว่าสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาในกรณีนี้ จึงถูกจำกัดว่าจะอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น จะอุทธรณ์ว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยไม่ได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 วรรคแรก กำหนดว่า ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง จากบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการถกเถียงกันทางวิชาการว่าจะอุทธรณ์ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้หรือไม่

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย โดยมีคำวินิจฉัย ที่ 2/2546⁵ ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁴ มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ

⁵ มาตรา 114 วรรคหนึ่ง ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติหรือไม่ จากการพิจารณาหลักการและเหตุผล ในการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว ไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษา วินัย การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลัก และดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว

กรณีดังกล่าว การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องฟังเป็นที่ยุติ ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษไล่ออกนั้น กฎหมายประกอบประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มิได้ตัดสิทธิผู้นั้นในการอุทธรณ์ โดยมาตรา 96 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ขณะที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 124⁷ กำหนดว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และมาตรา 126⁸ บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

⁷ มาตรา 124 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

⁸ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี ไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ

ปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง” จะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และการอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าว มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” แต่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” ดังนั้นการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคืออุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัย ยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ก่อให้เกิดการโต้แย้งทางวิชาการจากหลายฝ่าย โดยฝ่ายวิชาการมีข้อโต้แย้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยสามารถถูกตรวจสอบได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เหตุผลว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดวินัยเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์กรต่าง ๆ จึงไม่อาจตรวจสอบหรือทบทวนการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่

มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีบทบัญญัติ มาตรา 99 วรรคหนึ่ง⁹ กำหนดให้สามารถขอให้พิจารณาทบทวนมติการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการลดปัญหาโต้แย้งกรณีที่จะมีการตรวจสอบหรือทบทวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเช่นเดียวกันกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ปัจจุบันแล้ว ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการทบทวนมติในเรื่องการชี้มูลความผิดดังกล่าว

4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย เห็นว่า มติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้พิจารณาพิพากษาว่า มติชี้มูลความผิดทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่

สำหรับกรณีปัญหาที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่าการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้พิจารณาพิพากษาว่า มติชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁹ มาตรา 99 ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้น ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใด ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พ.ศ. 2542 มาตรา 96¹⁰ ได้บัญญัติว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 44¹¹ ก็ได้บัญญัติว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

จากการศึกษาพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว พบว่าสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาในกรณีดังกล่าว ถูกจำกัดไว้ว่าจะอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น คืออุทธรณ์ได้แต่คำสั่งไล่ออกให้เป็นปลดออกเท่านั้น จะอุทธรณ์ว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยไม่ได้ ดังนั้น จึงมีปัญหาทางกฎหมายที่ว่า เมื่อไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งที่ว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลได้แล้ว ผู้ถูกกล่าวหาจะฟ้องต่อศาลปกครองให้พิจารณาพิพากษาว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ เพราะเนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการจะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง¹² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

¹⁰ มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ

¹¹ มาตรา 44 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

¹² มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ฟ. 20/2560¹³ ที่เกี่ยวกับประเด็นว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาว่ามติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดทางวินัย ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งในคดีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โต้แย้งว่า การวินิจฉัยข้อมูลของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองของให้เพิกถอนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำสั่งลงโทษ ทางวินัยได้ แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความผิดทางวินัย เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริต พ.ศ. 2542 ที่มีผลเป็นเพียงการซึ่งมีความผิดทางวินัยเท่านั้น ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การตามรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองเป็นองค์กร ที่ใช้อำนาจตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริง ได้ตามความเหมาะสมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงย่อมมีดุลพินิจอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดี ได้ตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมาตรา 101 วรรคหนึ่ง¹⁴ ได้บัญญัติว่า ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยที่มี สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ลบล้างข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการได้สวนและวินิจฉัยข้อมูลความผิด ทางวินัยเช่นเดียวกันกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติมาตรการของ ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ปัจจุบันแล้ว ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ให้ ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยจะอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นหรือไม่ก็ได้

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ฟ. 20/2560

¹⁴ มาตรา 101 วรรคหนึ่ง ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน บุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้