

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหาการทุจริต (Corruption) มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริต เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) มีอำนาจใช้บังคับกฎหมายแบบเบ็ดเสร็จ มีอำนาจดุลพินิจเกินขอบเขต และขาดระบบการทำงานที่โปร่งใส จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตกันได้อย่างกว้างขวาง อันเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน¹ จากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับ ได้ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท ในการตรวจสอบได้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดไม่ว่าจะเป็นความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัย แต่ก็ยังมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งโดยปกติการดำเนินการทางวินัย เป็นมาตรการที่มุ่งจะป้องปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และยังเป็นการประกันความยุติธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีกระบวนการขั้นตอนรวดเร็ว เป็นธรรม และโปร่งใส ตลอดถึงการให้สิทธิโต้แย้งคัดค้าน หรืออุทธรณ์ผลการสอบสวนหรือคำสั่งลงโทษได้ แต่พบว่าการดำเนินการพิจารณา ลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์หรือทบทวน และฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2539). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 5.

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลดังกล่าวจะสามารถอุทธรณ์หรือทบทวนว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยตามมติชี้มูลดังกล่าว หรือมติชี้มูลทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาโต้แย้งทางวิชาการจากหลายฝ่าย โดยฝ่ายวิชาการมีข้อโต้แย้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยสามารถตรวจสอบได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เหตุผลว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์ต่าง ๆ จึงไม่อาจตรวจสอบหรือทบทวนการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ ดังกล่าว มีบทบัญญัติ มาตรา 99 วรรคหนึ่ง² กำหนดให้สามารถขอให้พิจารณาทบทวนมติการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการลดปัญหาโต้แย้งกรณีที่ว่า จะมีการตรวจสอบหรือทบทวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แล้ว ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการทบทวนมติในเรื่องการชี้มูลความผิดดังกล่าว

² มาตรา 99 ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่า มติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้พิจารณาพิพากษาว่า มติชี้มูลความผิดทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ กล่าวคือ สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถูกจำกัดว่าจะอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น คืออุทธรณ์ได้แต่คำสั่งไล่ออก ให้เป็นปลดออกเท่านั้น จะอุทธรณ์ว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลไม่ได้ ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ว่า เมื่อไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งที่ว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูล จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้พิจารณาพิพากษาว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการจะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมาตรา 101 วรรคหนึ่ง⁴ บัญญัติว่า ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์

³ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มิได้กฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

⁴ มาตรา 101 วรรคหนึ่ง ผู้ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือ จะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ ลดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2551 แล้ว ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เหมือนกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 101 วรรคหนึ่ง ดังกล่าว

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยการบัญญัติ มาตรา 44 วรรคสอง เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เรื่องการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังนี้

“มาตรา 44 วรรคสอง ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิด ที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อม เอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท.”

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ คณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่า มติชี้มูลความผิด ทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะสามารถ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้พิจารณาพิพากษาว่า มติชี้มูลความผิดทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้หรือไม่ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยการบัญญัติมาตรา 44 วรรคสาม เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เรื่องเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนี้

“มาตรา 44 วรรคสาม ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 41⁵ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ คุลพิณิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามข้อเสนอแนะทั้งสองกรณีดังกล่าว จะช่วยแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคำสั่งลงโทษ ทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้มีหลักประกัน ความเป็นธรรมและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จะไม่ถูกกดดันแก่งจากผู้มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง และจะส่งผลให้การบังคับใช้ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Spirit of Law) รวมทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Act) นอกจากนี้ ยังทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

⁵ มาตรา 41 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 40 ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนา คำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง