

การตรวจสอบอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
โดยศาลปกครองและศาลยุติธรรม

Examination of National Anti-Corruption Commission (NACC)'s
Authority in the Indication of Government Officials Serious
Disciplinary Offenses by Administrative Court and Court
of Justice

ประเสริฐ สิทธินาวผล¹

Prasert Sitthinawaphol

(Received: July 24, 2020, revised: October 7, 2020, accepted: October 30, 2020)

บทคัดย่อ

การให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาอย่างร้ายแรงซึ่งมีโทษอยู่สองสถานด้วยการไล่ออกหรือปลดออกนั้น ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษตามนั้นและห้ามพิจารณาการลงโทษเป็นอย่างอื่น จึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวกลายเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ หากไม่ระมัดระวังและไม่มีการกลไกที่ดีในการคืนความเป็นธรรมที่เหมาะสมแล้ว อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ โดยในกรณีมูลความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดดังกล่าวพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

¹ อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการจังหวัดพะเยา ศาลากลางจังหวัด (หลังเก่า) ชั้น 2 ถนนพหลโยธิน ตำบลบ้านต๋อม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา 56000

Provincial Public Prosecutor attached to the Office of the Attorney General, Office of Provincial Phayao Public Prosecutor, Town Hall (old), 2nd floor, Phaholyothin Rd, Ban Toms, Muang, Phayao 56000

ต่อศาลยุติธรรม และได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลยุติธรรมให้ยกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวแล้ว หน่วยงานผู้บังคับบัญชาก็ยังคงไม่มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดให้แตกต่างนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด ทั้งที่เป็นความผิดประเภทเดียวกันและพยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์การกระทำความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวนั้นเป็นชุดเดียวกัน

แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาทบทวนข้อเท็จจริง และตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจชี้มูลความผิดดังกล่าวได้อีกทางหนึ่ง แต่อาจเน้นซ้ำเกินไป ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 เพื่อเพิ่มอำนาจผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้มีอำนาจพิจารณาได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหานอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยได้ และสั่งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกหรือปลดออกดังกล่าวนี้โดยเร็ว น่าจะเป็นการลดภาระและคืนความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นอันมาก โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องให้ศาลปกครองมีคำสั่งอีก

คำสำคัญ: ความผิดทางวินัย, การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ, เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา

Abstract

The absolute authority of the NACC in the indication of government official's serious disciplinary offenses has two penalties; fired or laid off. The commandants have to punish only such these two penalties. They cannot consider other penalties. Because of these reasons, the NACC is a semi-judicial organization. Unless this role of NACC has an appropriate check and balance, an injustice might be occurred. In case of the NACC indicates that the government officer did a serious disciplinary offense, the commandants have to punish the officer as same as the NACC's indications. After the NACC

has the indications, the public prosecutor will sue the officers in criminal cases to the court of justice. Even though the court of justice dismisses the case, the commandants still have to punish the officers like the NACC. In spite of the same type of offense and the evidence to prove the offense of the punished government officials disciplinary as the same set.

Although, the punished government officers can bring the case to Administrative court after being punished by the commandants, there might be several damages. The amendment of the organic act on anti-corruption B.E.2561, article 99 is to increase power of the commandants or the authorized person. There has to consider the punished person that has not offense in addition to what the NACC identify the disciplinary offenses. If they can revoke the order, to fire or laid off as soon, there might be more justice to the government officers without bringing the case to Administrative court

Keywords: Disciplinary offenses, The examination of balance power, The accused government officials

1. บทนำ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีอำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก อันเป็นการห้ามหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษว่าจะพิจารณาโทษเป็นอย่างอื่นไม่ได้ อาทิ เมื่อ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดตามฐานความผิดที่ถูกชี้มูลนั้นเข้า

ลักษณะความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งมีโทษอยู่สองสถานเท่านั้นคือ ไล่ออกหรือปลดออก โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษไล่ออกหรือปลดออกตามมติชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช. เท่านั้น และจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) วินิจฉัยแล้วว่าเป็นมูลฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่ได้ แม้กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่จะใช้ดุลพินิจลงโทษในการออกคำสั่งตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ หรือว่ากล่าวตักเตือนไม่ได้² ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 วินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เป็นอันยุติ องค์การที่พิจารณาอุทธรณ์ ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) วินิจฉัยและยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก³ ทั้งนี้ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

² มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวน การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี”. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135/ ตอนที่ 52 ก/ 15 ธันวาคม 2561.

³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 สรุปได้ว่า “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก”. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120/ ตอนที่ 121 ก/ 15 ธันวาคม 2546.

⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครอง

ราชการหรือการยุติธรรม หน่วยงานต้นสังกัดจะมีการส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกล่าหานั้น โดยมีผลดำเนินงานแยกออกเป็น 2 แนวทาง ในทางอาญาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะต้องส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยผู้ถูกล่าหาสามารถต่อสู้คดีและพิสูจน์ความผิดของตนได้ในชั้นศาล อีกด้านหนึ่งคือในทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ผู้ถูกล่าหาจะต้องถูกปลดออกหรือไล่ออกโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดมีดุลพินิจเพียงเลือกประเภทโทษในการส่งลงโทษโดยไล่ออกหรือปลดออกตามการชี้มูลฐานความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นั้น และไม่สามารถโต้แย้งหรือดำเนินการอื่นใดได้ นอกจากอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดประเภทโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น อาทิ โต้แย้งว่าในมูลฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลมานั้น ผู้บังคับบัญชาไม่ควรลงโทษไล่ออก ควรลงโทษเพียงปลดออกเท่านั้น ทั้งนี้ผู้ถูกล่าหาไม่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งมูลฐานความผิดได้เนื่องจากมองว่าดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมาตรการทางปกครองเพื่อควบคุมความประพฤติ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเป็นธรรมกับผู้ถูกล่าหาหรือไม่ หากต่อมามีผลการพิจารณาในคดีอาญาของศาลยุติธรรมพิพากษายกฟ้องผู้ถูกล่าหา บุคคลผู้ถูกล่าหาเป็นคนเดียวกัน ลักษณะในการกระทำความผิดเช่นเดียวกัน ทว่ากระบวนการยุติธรรมในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิสูจน์การ

ท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคล บรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

กระทำความผิดนั้นกลับแตกต่างกัน และผลที่ออกมาก็แตกต่างกัน⁵ อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 4061/2559) เคยวินิจฉัยว่า ‘กรณีศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลอาญาว่าผู้ถูกล่าหยาไม่มีคามผิดและพิพากษายกฟ้องในฐานความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เห็นว่า เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมาตรการทางปกครองเพื่อควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบระเบียบ ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีอาญาที่เป็นดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดทางอาญามาลงโทษตามกฎหมาย โดยหลักการพิจารณาคดีอาญานั้น โจทก์จะต้องอ้างพยานหลักฐานและนำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยต่อศาลให้ปรากฏอย่างชัดแจ้งจนปราศจากข้อสงสัย ศาลจึงจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญามีความมุ่งหมายและวิธีการพิจารณาที่แตกต่างกัน การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือถือตามผลการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด แม้ศาลอุทธรณ์จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องก็ตาม และสำหรับแนวทางอื่นใดที่สามารถแก้ไขปัญหาคือความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกล่าหยานั้น หน่วยงานทางปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อเยียวยาให้ได้รับความเป็นธรรมตามข้อเท็จจริงแต่ละกรณีได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่ขัดกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ที่กำหนดให้การล้างมลทินตามมาตรา 4 และมาตรา 5⁶ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้

⁵ สมชาย งามวงศ์ชน, อาชญากรรม-กระบวนการยุติธรรม: โฆษกศาลปก.เผยให้อำนาจ ป.ป.ช.ชี้โทษวินัย อาจเกิดการลักลั่น. Matichon Online – มติชนออนไลน์ 30 กันยายน 2559. สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <https://www.matichon.co.th/news/304264>

⁶ มาตรา 4, 5 และ 7 แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124/ตอนที่ 70 ก/หน้า 1/18 ตุลาคม 2550.

มาตรา 5 ให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อน หรือในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2550 และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับโดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ

ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น⁷ อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของบุคคลผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการฟ้องคดีต่อศาล⁸ ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เกิดทำงานผิดพลาดต่ำกว่ามาตรฐาน ศาลปกครอง (The Administrative Court) และศาลยุติธรรม (Court of Justice) จึงเป็นที่พึ่งเยียวยาระบบกระบวนการยุติธรรมในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งมีความผิดพลาดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2. คำสั่งข้อมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คำสั่งข้อมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นอันยุติ ทั้งนี้ตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตุลาคม 2559, *เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เรื่องเสร็จที่ 1406/2559*, สืบค้นวันที่ 25 ธันวาคม 2560, จาก <https://multi.dopa.go.th/isab/news/download/113>

⁸ มาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2560 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น, สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้, บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134/ตอนที่ 40 ก/หน้า 1/6 เมษายน 2560.

แห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทางวินัยอย่างร้ายแรง หน่วยงานผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจึงมีอำนาจสั่งลงโทษได้เพียงใช้ดุลพินิจว่าจะปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดให้แตกต่างกันออกเหนือไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และแม้ว่าการมีคำสั่งลงโทษตามที่มีการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถอุทธรณ์ต่อองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาได้ก็ตาม แต่ก็สามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาว่าเหมาะสมกับความผิดหรือไม่เท่านั้น โดยองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาจะก้าวล่วงไปวินิจฉัยข้อเท็จจริงเสียใหม่ว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัยร้ายแรงซึ่งขัดกับมติที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นไม่ได้ โดยองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนของกฎหมายต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้ว และมีอำนาจพิจารณาเฉพาะในเรื่องดุลพินิจการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก อันเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 เป็นเด็ดขาดและผูกพันทุกองค์กร

อาทิ กรณี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) มีคำสั่งปลด พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว อดีตผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (ผบช.น.) ออกจากราชการตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยว่า จากเหตุการณ์สลายการชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่หน้ารัฐสภาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 เป็นความผิดวินัยร้ายแรง และ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยมีมติในการประชุมครั้งที่ 17/2552 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2552 และครั้งที่ 1/2553 ลงวันที่ 15 มกราคม 2553 ว่าการกระทำของ

พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว ไม่ถือว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรงตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูล ทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กระทำการเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ จึงมีคำสั่งยกโทษให้และให้ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว กลับเข้ารับราชการ ซึ่งมีมติดังกล่าวไม่เป็นไปตามคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และภายหลังสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็ไม่ได้มีคำสั่งให้ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว กลับเข้ารับราชการ กระทั่ง พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว เกษียณอายุราชการ ในวันที่ 30 กันยายน 2554 เป็นเหตุให้ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว ไม่ได้รับเงินบำเหน็จบำนาญหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งต่อมา พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว ได้ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อศาลปกครอง โดยขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องปฏิบัติตามมติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่มีคำสั่งยกโทษและให้ตนกลับเข้ารับราชการตำรวจ พร้อมคืนสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับพิจารณาปรับเลื่อนชั้นยศจากพลตำรวจโท เป็นพลตำรวจเอก และชดเชยค่าเสียหายจากการเสียสิทธิในการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด การไม่ได้รับเงินเดือน การเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศ รวม 100 ล้านบาท แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ไม่มีการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ดังกล่าว โดยศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา สรุปได้ว่า ‘การที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีมติยกโทษและให้ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว กลับเข้ารับราชการนั้น ขัดแย้งต่อการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้งที่มาตรา 92 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติชัดเจนว่า การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้พิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูล เมื่อความผิดของ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โทษตามฐานความผิดคือปลดออก ไล่ออก ซึ่งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ก็ระบุให้ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษมีอำนาจเพียงใช้ดุลพินิจว่าจะปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ไม่มีอำนาจ

พิจารณาฐานความผิดให้แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูล และแม้การมีคำสั่งตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์ได้ แต่ก็อุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาว่าเหมาะสมกับความผิดหรือไม่เท่านั้นจะไปวินิจฉัยข้อเท็จจริงใหม่ว่าการกระทำของ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว ไม่เป็นความผิดวินัยร้ายแรงซึ่งขัดกับที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลไม่ได้ มติคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในการประชุมครั้งที่ 17/2552 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2552 และครั้งที่ 1/2553 ลงวันที่ 15 มกราคม 2553 ที่ว่า พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว ไม่ได้ทำผิดวินัยร้ายแรงตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) อ้างว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กระทำการเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ ก็เห็นว่าไม่ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่จะวินิจฉัยเพื่อนำมาเป็นเหตุปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ทำให้มติคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ดังกล่าวเสมือนหนึ่งไม่มีอยู่เลย ดังนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) จึงไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่สั่งให้รับ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว กลับเข้ารับราชการ และไม่ถือว่าผู้ถูกฟ้องทั้งสองละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว พึงได้รับนับแต่ถูกปลดจนถึงวันที่เกษียณอายุราชการเมื่อครบ 60 ปีบริบูรณ์⁹

ทั้งนี้ ผู้เขียนมองว่า ศาลปกครองกลางพิพากษาสอดคล้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ยืนยันบทบัญญัติ มาตรา 92

⁹ ผู้จัดการออนไลน์, ศาลปกครองยกฟ้อง “บิ๊กเบิ้ม” ฟ้อง สตช. ชี้ ก.ตร.ไม่มีอำนาจพิจารณาต่าง ป.ป.ช., สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก

<http://www.manager.co.th/Politics/Viewnews.aspx?NewsID=9590000033688>

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ปัจจุบันคือมาตรา 98 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ว่า การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น หน่วยงานผู้บังคับบัญชาของข้าราชการคนดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดเท่านั้น กล่าวคือ แม้หน่วยงานผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ก็ตาม แต่ก็เพียงมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ว่าเหมาะสมกับความผิดหรือไม่ และมีอำนาจสั่งลงโทษได้แต่เพียงใช้ดุลพินิจว่าจะออกคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวให้แตกต่างนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด

3. บทบาทของศาลปกครองในการตรวจสอบคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยของ ป.ป.ช.

อำนาจตรวจสอบการชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยศาลปกครอง ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ใช้อำนาจชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงโดยตรงโดยที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนแต่อย่างใด ด้วยเหตุที่การใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยหากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต้องการให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นที่สุด ก็น่าจะบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 236 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 235 วรรคสอง และมาตรา 239 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้การวินิจฉัยกรณีให้มีการสั่งเลือกตั้งใหม่ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศ

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นที่สุด ในขณะที่มติซึ่งมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ตามมาตรา 99 อีกทั้งกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดเป็นความผิดทางอาญา และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นสำนวนการสอบสวน แต่ก็ยังคงให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาพยานหลักฐานว่ารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นั้น ได้ดำเนินการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พยานหลักฐานที่ได้มานั้น ได้มาโดยถูกต้องตามกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ ดังนั้นคำสั่งซึ่งมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงเป็นเพียงการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐที่ได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ด้วยเหตุดังกล่าวคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ด้วยเหตุนี้การกระทำของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงเป็นการกระทำทางปกครอง ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 สรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นอันยุติองค์การที่พิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) วินิจฉัยและยุติแล้วให้เป็นประการอื่น

ได้อีกนั้น¹⁰ โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ดังกล่าวจึงเป็นเพียงการวินิจฉัยปัญหาระหว่างอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ ทั้งนี้ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการที่จะใช้อำนาจตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะรับฟ้องคดีที่ผู้ถูกกล่าวหา ร้องขอให้ตรวจสอบการชี้มูลผิดวินัยร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)¹¹

อาทิ คดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงว่า อดีตนายช่างรังวัด สำนักงานที่ดิน มีความผิดทางวินัยร้ายแรง จากฐานความผิดตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ไล่อัดนายช่างรังวัดคนดังกล่าวออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้ยกเลิกคำสั่งกรมที่ดินดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดีหมายเลขดำที่ อ.505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1037/2558 สรุปได้ว่า ข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หมายถึงเฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ

¹⁰ ศาลปกครอง, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.30/2557, สืบค้นข้อมูล > คำพิพากษาคำสั่งสูงสุดที่น่าสนใจ, สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก

<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuit.html>

¹¹ มาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้”

กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น แต่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นมูลความผิดทางอาญา ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นมูลความผิดทางวินัย นอกจาก 3 กรณีดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ดังนั้น มติที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกชี้มูลในฐานความผิดอื่นจึงไม่ผูกพันกับกรณที่ดินที่จะนำมาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ได้ จึงเหลือเพียงฐานความผิดเดียว คือทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งจากการพิจารณาพยานหลักฐาน ไม่พบว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด เนื่องจากระเบียบของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง รวม 2 ฉบับ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ต้องออกไปปฏิบัติงานภาคสนามเพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่จะมีการออกโฉนดที่ดินเป็นที่สาธารณะประโยชน์อันเป็นที่ดินต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่แต่อย่างใด จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดินดังกล่าว เพราะออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹² อันเป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบให้มีอำนาจเพียงไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะฐานความผิดทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น และเป็นการแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ¹³

ด้วยอาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

¹² ไทยพับลิก้า – ถ้าพูดความจริง, ศาลปกครองจำกัดอำนาจ ป.ป.ช. ไต่สวนคดีวินัยได้แค่กรณีเดียว “ทุจริต” – ไม่ปฏิบัติตาม “ระเบียบ-มติ ครม.-นโยบาย” ไต่สวนไม่ได้, สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <http://thaipublica.org/2016/01/nacc-45/>

¹³ ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำระบบไต่สวนมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ม.ป.ท., 2556), น.88-91

2560 มาตรา 215 และมาตรา 232 กำหนดให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นความผิดทางวินัย และต้องมีการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยต่อไปโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอให้พิจารณาตรวจสอบและทบทวนคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ เนื่องจากคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวไม่ใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในอันที่จะเป็นข้อยกเว้นตาม มาตรา 197 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสาม ซึ่งได้ให้การรับรองไว้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่รู้สึกว่าการกระทำนั้นไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงสามารถร้องต่อศาลปกครองให้พิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงเพื่อคืนความเป็นธรรมให้กับตัวเองได้ตามหลักการ ถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและตุลาการ

4. บทบาทของศาลยุติธรรมในการตรวจสอบคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของ ป.ป.ช.

การดำเนินการทางวินัยไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือถือตามผลการดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้นจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและมีคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าว โดยในทางอาญาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะต้องส่งสำนวนไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวต่อศาลยุติธรรม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสามารถต่อสู้คดีและพิสูจน์ความผิดของตนได้อย่างเต็มที่ในชั้นศาลยุติธรรม โดยในอีกส่วนหนึ่งนั้น จะเป็นการดำเนินกระบวนการในทางด้านความผิดวินัย ซึ่งเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกปลดออกหรือไล่ออก โดยที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต้องลงโทษไล่ออกหรือปลดออกเจ้าหน้าที่ของรัฐคนดังกล่าวตามการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถโต้แย้งหรือดำเนินการอื่นใดได้ นอกจากจะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวเท่านั้น ทั้งนี้ หากต่อมาผลการพิจารณาในคดีอาญาของศาลยุติธรรม(ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ) ได้มีพิพากษายกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่าไม่มีความผิดและพิพากษายกฟ้องในฐานความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น โดยในส่วนของการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ก็ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือถือตามผลการดำเนินคดีอาญาและคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้มีคำพิพากษานับถึงที่สุดให้ยกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม

ทั้งนี้ ผู้เขียนมองว่า เนื่องด้วยการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานราชการเป็นมาตรการทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบระเบียบและวินัยของทางราชการก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรหน่วยงานราชการในการบริการประชาชนผู้เสียภาษีอากร ทั้งโทษทางวินัยเป็นเพียงมาตรการทางการปกครองซึ่งมีความรุนแรงน้อยกว่าโทษทางอาญา กระบวนการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็มีความเข้มงวดน้อยกว่าการดำเนินคดีทางอาญา อีกทั้งกฎหมายก็ได้

กำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดทางอาญามาลงโทษตามกฎหมาย ดังนั้นหลักการพิจารณาคดีอาญาของศาลยุติธรรมนั้น โจทก์จำเป็นต้องนำพยานหลักฐานและสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยต่อศาลให้เห็นอย่างชัดแจ้งจนปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ศาลจึงจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ และหากศาลเห็นว่าพยานหลักฐานที่โจทก์นำมาสืบนั้นมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดตามฟ้องจริงหรือไม่ จึงต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 227 วรรคสอง ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญาจึงมีความมุ่งหมายและวิธีพิจารณาที่แตกต่างกัน อันเป็นเหตุให้การดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ต่อผู้ถูกกล่าวหา จึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือถือตามผลการดำเนินคดีอาญา ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 849/2555 สรุปได้ว่า “การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการเป็นมาตรการทางการปกครองและการบังคับบัญชาที่มีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในกรอบระเบียบวินัยของทางราชการเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บรรลุเป้าหมายและภารกิจขององค์กร โทษทางวินัยเป็นเพียงมาตรการทางการปกครองซึ่งมีความรุนแรงน้อยกว่าโทษทางอาญา กระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการจึงมีความเข้มงวดน้อยกว่าการดำเนินคดีอาญา โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญาจึงมีความมุ่งหมายและกระบวนการวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันการดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือถือตามผลการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่กำหนดโทษทางอาญาไว้มาลงโทษตามกฎหมาย การดำเนินคดีอาญามีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ความสงบเรียบร้อยของสังคม และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของ

ประชาชน ประมวลกฎหมายอาญาจึงกำหนดโทษทางอาญาไว้หลายระดับคือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน ซึ่งโทษดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลโดยตรงอย่างรุนแรง ดังนั้น โดยหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการพิจารณาตีอาญาของศาลยุติธรรมจึงต้องเข้มงวดในการพิสูจน์ความผิดของจำเลย โจทก์จะต้องอ้างพยานหลักฐาน และนำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยต่อศาลให้ปรากฏอย่างชัดแจ้งจนปราศจากข้อสงสัย ศาลจึงจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ หากปรากฏข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดอาญาจริงหรือไม่แม้เพียงเล็กน้อย ศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยตามนัยมาตรา 227 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

อาทิ คดีศาลฎีกา แผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อม.2/2558 คดีหมายเลขแดงที่ อม.154/2560 ระหว่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โจทก์ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี จำเลยที่ 1 พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตรองนายกรัฐมนตรี จำเลยที่ 2 พล.ต.อ.พัชรวาท วงษ์สุวรรณ อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) จำเลยที่ 3 พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว อดีตผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (ผบ.ชน.) จำเลยที่ 4¹⁴ ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริต เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กรณีกล่าวหาว่าเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 รัฐบาลจำเลยที่ 1 ได้ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจขอคืนพื้นที่การชุมนุมจากกลุ่มพันธมิตรฯ ที่ปิดล้อมทางเข้ารัฐสภา ซึ่งภายหลังการสลายการชุมนุมโดยมิชอบ ไม่เป็นไปตามหลักสากล กระทั่งมีผู้เสียชีวิต 2 ราย และผู้บาดเจ็บ 471 ราย จำเลยทั้งสี่ให้การปฏิเสธต่อสู้คดี และภายหลังได้สวนพยานเสร็จแล้ว ศาลมีความเห็นสรุปได้ว่า “การที่ผู้ชุมนุมปิดล้อมประตูเข้าออกทุกด้านของอาคารรัฐสภาถือว่าเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้เป็นการชุมนุมโดยสงบสันติ การชุมนุมนั้นจึงไม่ได้เป็นการที่ชุมนุมที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รักษาความสงบเรียบร้อยตามที่

¹⁴ พล.ต.ท.สุชาติ เหมือนแก้ว จำเลยที่ 4 เป็นบุคคลคนเดียวเท่านั้นกับผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามข้อ (1) อันเกิดจากมูลความผิดเดียวกัน

ได้รับมอบหมายและได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของแผนรักษาความสงบ (กรกฎ/48) โดยใช้มาตรการควบคุมฝูงชนจากเบาไปหาหนักแล้วเท่าที่จะทำได้ในสถานการณ์ขณะนั้น พยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โจทก์จึงรับฟังไม่ได้ว่าจำเลยทั้งสี่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ”¹⁵ ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงมีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้งสี่ เนื่องจากเห็นว่าไม่มีข้อเท็จจริงพิสูจน์ได้ว่าจำเลยทั้งสี่มีเจตนาก่อให้เกิดอันตราย หรือมีเจตนาพิเศษที่จะสลายการชุมนุมให้เกิดการสูญเสีย¹⁶

ทว่า ผู้เขียนกลับเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมไทยเกิดมี 2 มาตรฐานขึ้น ในการกระทำความผิดประเภทเดียวกัน ทั้งที่พยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์การกระทำความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวเป็นชุดเดียวกัน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมแสวงหาพยานหลักฐานและมีคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งพิสูจน์การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นองค์เดียวกัน ทั้งในชั้นศาลยุติธรรม และหน่วยงานผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา(คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง) โดยที่หน่วยงานผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวไม่มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวให้แตกต่างนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด แม้ว่าฐานความผิดดังกล่าวนั้น จะได้มีคำพิพากษามันถึงที่สุดของศาลยุติธรรม (ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559) ให้ยกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวแล้วก็ตาม อาทิ คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค 6 ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2561 ยกฟ้องนายจักรพงษ์ ขุนพลนาค

¹⁵ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. ศาลฎีกายกฟ้อง “สมชาย-บิ๊กจิ๋ว-พัชรวาท-สุชาติ” สลายม็อบพันธมิตร ชี้ไม่มีเจตนาให้สูญเสีย, สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-14858>

¹⁶ ประชาไท, พันธมิตรฯ ฟ้อง ป.ป.ช. หลั่งม็อบอุดรธานีคดีสลายการชุมนุม เพียง อดีต ผบ.ช.น. ชี้ไม่เป็นธรรม, สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <https://www.prachatai.com/journal/2017/08/73035>

वास จำเลย ซึ่งเป็นอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชุมตาบง จังหวัด นครสวรรค์ ในคดีกล่าวหาว่าไม่ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีกับผู้รับจ้างที่ลักลอบขุดทรายในคลองสาธารณะนำไปถมบริเวณพื้นที่ที่จ้างเหมา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิด เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2558 ว่ามีความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สอง หมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยศาลได้มีคำวินิจฉัยสรุปได้ว่าเป็นว่า “ข้อเท็จจริงในขณะเกิดเหตุยังไม่มีเป็นที่ยืนยันว่าที่ดินที่เกิดเหตุอยู่ในเขตป่าสงวน แห่งชาติซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่สาธารณะหรือไม่ ดังนั้น ขณะเกิดเหตุ จำเลยจึงอาจไม่รู้ข้อเท็จจริงได้ว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อีกทั้งยังไม่ได้มีการกระทำความผิดต่อหน้าจำเลย จำเลยจึงไม่อาจทราบได้ว่าการลักลอบขุด ทรายในที่ดินที่เกิดเหตุ และการที่ผู้กล่าวหาอ้างว่าได้ทำหนังสือถึงจำเลยเพื่อให้จำเลยแจ้ง ความดำเนินคดีกับร้าน ข. และนาง ล. (อักษรย่อ) ก็ไม่มีหลักฐานการรับส่งหนังสือและไม่มี สำเนาหรือคู่ฉบับ อีกทั้งยังได้ความว่า จำเลยตำรวจ ก. ได้แจ้งความกล่าวโทษต่อพนักงาน สอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว แม้เป็นเพียงการลงบันทึกประจำวันไว้เป็น หลักฐานว่ามีการกระทำความผิดในที่เกิดเหตุ ก็เป็นคำกล่าวโทษตามกฎหมายที่เจ้า พนักงานตำรวจสามารถทำการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดีนี้แล้ว จำเลยจึงไม่จำเป็นต้องร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในเรื่องดังกล่าวนี้ซ้ำอีก ซึ่งการที่จำเลยไม่ได้ ดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับร้าน ข. และนาง ล. จึงยังฟังไม่ได้ ว่าจำเลยละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และพฤติการณ์ในคดียังไม่พอรับฟังว่าได้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือผู้หนึ่งผู้ใด”¹⁷ อันแตกต่างจากกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดนางทิพาพัชร เมฆะอำนวย

¹⁷ isranews, *อสส. ชดป.ป.ช. ไม่อุทธรณ์คดีลักลอบขุดทราย ศาลฯ ยกฟ้องอดีตนายกอบต.ชุมตาบง.*

สำนักข่าวอิศรา Online – 20 มิถุนายน 2562. สืบค้นวันที่ 2 ตุลาคม 2563, จาก

https://www.isranews.org/isranews-news/77688-news04_77688.html

ชัย นักวิชาการเงินและบัญชี ระดับ 6 สถาบันชีววิทยาศาสตร์โมเลกุล มหาวิทยาลัยมหิดล ร่ำรวยผิดปกติ จำนวน 29,582,615 บาท โดยไม่สามารถชี้แจงที่มาที่ไปของทรัพย์สินได้ ซึ่งต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางพิพากษายกคำฟ้อง เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2562 ในคดีหมายเลขดำที่ อร.1/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อร.1/2562 ระหว่าง อัยการสูงสุด ผู้ร้อง และนางทิพาพัชร เมฆะอำนวยชัย ผู้คัดค้านที่ 1 นายสุรพล เมฆะอำนวยชัย ผู้คัดค้านที่ 2 ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 123 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลให้ยกคำร้องขอด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ร่ำรวยผิดปกติตามที่ถูกกล่าวหา และถ้าผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกไล่ออกหรือถูกถอดถอนตามมาตรา 122 วรรคสามหรือวรรคห้า ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี สั่งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกหรือถอดถอนโดยเร็ว และผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดที่พึงได้รับถ้ามิได้ถูกไล่ออกหรือถูกถอดถอน ทั้งนี้ ตามระเบียบบริหารงานบุคคลหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด”¹⁸

กรณีมูลความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลยุติธรรมให้ยกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวแล้ว อาทิ ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลย พยานหลักฐานที่ศาลรับฟังได้ยังไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่า จำเลยกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ตามหลักแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227¹⁹ และมาตรา 227/1²⁰ เป็นต้น หน่วยงานผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่

¹⁸ isranews, ศาลคดีทุจริตยกฟ้อง ‘ซี 6’ ม.มหิดลปมร่ำรวยผิดปกติ 29 ล.-คู่ความไม่อุทธรณ์ คดีถึงที่สุด. สำนักข่าวอิศรา Online – 11 กุมภาพันธ์ 2563. สืบค้นวันที่ 2 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.isranews.org/isranews-news/85475-isranews-85422.html>

¹⁹ มาตรา 227 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลย”

²⁰ มาตรา 227/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “ในการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานบอกเล่า พยานขัดทอด พยานที่จำเลยไม่มีโอกาสถามค้าน หรือพยานหลักฐานที่มีข้อบกพร่องประการอื่นอันอาจกระทบถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานนั้น ศาลจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และไม่ควรเชื่อ

ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวก็ยังคงไม่มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวให้แตกต่างนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด²¹ เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยไม่จำเป็นต้องสอดคล้องหรือถือตามผลคดีอาญา ทั้งที่เป็นความผิดประเภทเดียวกันและพยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์การกระทำความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวนั้นเป็นชุดเดียวกัน อันแตกต่างจากมาตรา 123 ที่กำหนดให้กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ร่ำรวยผิดปกติดังที่ถูกลกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี ส่งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกหรือถอดถอนโดยเร็ว ดังนั้นมาตรา 98 วรรคสาม จึงน่าจะขัดกับหลักนิติธรรม กระทั่งต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล โดยใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เท่าเทียมกัน และเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด อันขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 3²² วรรคสอง มาตรา 4²³ และมาตรา 29 วรรคสอง²⁴ ซึ่งในคดีอาญาควรมีผลผูกพัน

พยานหลักฐานนั้นโดยลำพังเพื่อลงโทษจำเลย เว้นแต่จะมีเหตุผลอันหนักแน่น มีพฤติการณ์พิเศษแห่งคดี หรือมีพยานหลักฐานประกอบอื่นมาสนับสนุน พยานหลักฐานประกอบตามวรรคหนึ่ง หมายถึง พยานหลักฐานอื่นที่รับฟังได้ และมีแหล่งที่มาเป็นอิสระต่างหากจากพยานหลักฐานที่ต้องการพยานหลักฐานประกอบนั้น ทั้งจะต้องมีคุณค่าเชิงพิสูจน์ที่สามารถสนับสนุนให้พยานหลักฐานอื่นที่ไปประกอบมีความน่าเชื่อถือมากขึ้นด้วย”

²¹ 98 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา สั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตามมาตรา ๙๙ วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๙๘ แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป”

²² มาตรา 3 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลองค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญกฎหมายและหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

หน่วยงานผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 และ 99 ในเหตุดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นการลดภาระและคืนความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นอันมาก เพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่จำต้องฟ้องให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษตามมติดังกล่าวอีกในภายหลัง เนื่องจากความเป็นที่สุดของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมไม่จำเป็นต้องผูกพันฝ่ายปกครอง

ทั้งนี้ นอกจากศาลยุติธรรมจะมีบทบาทในการในการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งซึ่งมีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังกล่าวแล้ว ยังเพิ่มบทบาทในการลงโทษคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการมีความเห็น มติ คำสั่ง ในการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมาตรา 200 ในกรณีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในแนวทางนี้ได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ประกอบคดีหมายเลขดำ 5673/2562 ของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาชั้นตรวจคำฟ้อง คดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า “โจทก์มีอำนาจฟ้องคดีกล่าวหา ป.ป.ช. ต่อศาลชั้นต้นหรือไม่” โดยมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตรวจสอบจำนวนประชุมปรึกษาแล้ว มีความเห็นสรุปได้ว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการผู้ใดร้ายผิดปกติ กระทำ

²³ มาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

²⁴ 29 พรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น เป็นเพียง บทบัญญัติที่เพิ่มช่องทางการดำเนินคดีแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ยังคงมีอำนาจฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) โดยยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 7 ประกอบมาตรา 3 วรรคสอง (1)” ปัจจุบันคือมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561²⁵

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215 และมาตรา 232 กำหนดให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นความผิดทางวินัย และต้องมีการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยต่อไปโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

²⁵ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นต่อประธานรัฐสภา พร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่กล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำความในมาตรา 87 มาใช้บังคับด้วย โดยอนุโลม”

ผู้ถูกกล่าวหา อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอให้พิจารณาตรวจสอบและทบทวนคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ เนื่องจากคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยไม่ใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในอันที่จะเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 197 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้นๆ” อันคำสั่งชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช. นี้ เป็นเพียงการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐที่ได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยหากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต้องการให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นที่สุด ก็น่าจะบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 236 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 235 วรรคสอง และมาตรา 239 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้การวินิจฉัยกรณีให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นที่สุด ในขณะที่มติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ตามมาตรา 99 อีกทั้งกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดเป็นความผิดทางอาญา และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นสำนวนการสอบสวน แต่ก็ยังคงให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาพยานหลักฐานว่ารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นั้น ได้ดำเนินการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พยานหลักฐานที่ได้มานั้น ได้มาโดยถูกต้องตามกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ ทั้งนี้ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่าง

ยิ่งสิทธิของบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิทางวินัยในการฟ้องคดีต่อศาล อีกทั้งการใช้สิทธิทางศาลถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้วการใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ซึ่งได้ให้การรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ปัจจุบันมีการเพิ่มอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หลายประการ ซึ่งบทบาทที่เพิ่มขึ้นอาจจะเป็นดาบสองคมหากไม่ระมัดระวังและไม่มีการกำกับที่ดีในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือทำลายคู่แข่งทางการเมืองในระบบราชการ การให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มากจนเกินไปนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะกลายเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ไม่ใช่หน่วยงานสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นอีกต่อไป อันจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ดังนั้นจึงต้องมีการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยศาลปกครอง และศาลยุติธรรม

ด้วยอาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่รู้สึกว่าการตนเองนั้นไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จึงสามารถร้องต่อศาลปกครองให้พิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงเพื่อคืนความเป็นธรรมให้กับตัวเองได้ และฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมให้ลงโทษคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

เพื่อให้การใช้อำนาจในการออกคำสั่งมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวมีความรอบคอบสังคมเชื่อถือได้อย่างมั่นใจในความเป็นธรรม ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ

อนึ่ง การที่มาตรา 98 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง หน่วยงานผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจึงมีอำนาจสั่งลงโทษได้เพียงใช้ดุลพินิจว่าจะปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดให้แตกต่างนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น กรณีมูลความผิดดังกล่าวได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลยุติธรรมให้ยกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวแล้ว หน่วยงานผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวก็ยังคงไม่มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวให้แตกต่างนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด ทั้งที่เป็นความผิดประเภทเดียวกัน และพยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์การกระทำความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวนั้นเป็นชุดเดียวกัน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและมีคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งพิสูจน์การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหานี้ เป็นองค์เดียวกันก็ตาม โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นประสงค์จะให้คำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เปลี่ยนแปลงไปตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลยุติธรรม ก็จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเพื่อคืนความเป็นธรรมให้อีกขั้นตอนหนึ่งต่างหาก ซึ่งมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นอันมาก และแม้ศาลปกครองจะพิพากษาให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมแล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรม

ทางปกครองที่ล่าช้าไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทั้งโอกาสในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เบียดเบียนเงินเดือน รวมทั้งชีวิตครอบครัวและชื่อเสียงที่สูญเสียไประหว่างนั้น เป็นต้น

ทั้งนี้ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 โดยกำหนดให้หน่วยงานผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดให้แตกต่างนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีผลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ยกฟ้องในมูลความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีผลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น โดยคำนึงถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลยุติธรรม กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถอุทธรณ์ต่อองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาได้อีก เมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ยกฟ้องในมูลความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีผลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งขัดกับมติที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีผลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นไว้ได้ โดยองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงเสียใหม่ว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดวินัยร้ายแรง และต้องสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรม นอกเหนือจากการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษเพียงว่าจะปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น โดยไม่ถือเป็นการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่จะนำคำสั่งทบทวนใหม่นี้ ไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาทบทวนในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาว่าเหมาะสมกับความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ ในการคืนความเป็นธรรมให้กับตนอีกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยได้อำนวยความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

1. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 กำหนดให้ “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มี

มติตามมาตรา 98 นั้น หากได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลให้ยกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาคนดังกล่าวแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีอำนาจพิจารณาได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหานอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยได้ และถ้าผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกไล่ออกหรือปลดออก ตามมาตรา 98 ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี สั่งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกหรือปลดออกโดยเร็ว และผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดที่พึงได้รับถ้ามิได้ถูกไล่ออกหรือถูกถอดถอน” ทั้งนี้ เพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่จำเป็นต้องฟ้องให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษตามมติดังกล่าวอีกในภายหลัง

2. ศาลยุติธรรมสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมาตรา 200 ในกรณีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในแนวทางนี้ได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 จึงควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนนี้ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้มีความชัดเจนขึ้น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 41 วรรคสอง²⁶

²⁶ มาตรา 41 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ กรรมการได้สวน หัวหน้าพนักงานได้สวน พนักงานได้สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการมีความเห็น มติ คำสั่ง ในการตรวจสอบ สอบสวน ได้สวน หรือได้สวนเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งได้แสดงผล อันสมควรประกอบแล้ว และได้กระทำไปโดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

บรรณานุกรม

- Isranews. (11 กุมภาพันธ์ 2563). ศาลคดีทุจริตฯ ยกฟ้อง ‘ซี 6’ ม.มหิดลปมรวบผิดปกติ 29 ล.-คู่ความไม่อุทธรณ์ คดีถึงที่สุด. สำนักข่าวอิศรา Online. สืบค้นวันที่ 2 ตุลาคม 2563, จาก <https://www.isranews.org/isranews-news/85475-isranews-85422.html>
- Isranews. (20 มิถุนายน 2562). อสส.ขัดป.ป.ช.ไม่อุทธรณ์คดีลักลอบชุดทราย ศาลฯ ยกฟ้องอดีตนายกอบต.ชุมตาบง. สำนักข่าวอิศรา Online. สืบค้นวันที่ 2 ตุลาคม 2563, จาก https://www.isranews.org/isranews-news/77688-news04_77688.html
- ไทยพับลิกา. (14 มกราคม 2559). ศาลปกครองจำกัดอำนาจ ป.ป.ช. ได้ส่วนคดีผิดวินัยได้แค่กรณีเดียว ‘ทุจริต’ – ไม่ปฏิบัติตาม ‘ระเบียบ-มติ ครม.-นโยบาย’ ได้ส่วนไม่ได้. สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <http://thaipublica.org/2016/01/nacc-45/>
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการพิมพ์.
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ตุลาคม 2559). เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เรื่องเสร็จที่ 1406/2559. สืบค้นวันที่ 25 ธันวาคม 2560, จาก <https://multi.dopa.go.th/isab/news/download/113>
- ประชาไท. (30 สิงหาคม 2560). พันธมิตรฯ ฟ้อง ป.ป.ช. หลังมติดุจริตรณคดีสลายการชุมนุม เพียง อดีต ผบช.น. ซีไม่เป็นธรรม. สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <https://www.prachatai.com/journal/2017/08/73035>

- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2 สิงหาคม 2560). ศาลฎีกาฯ ยกฟ้อง ‘สมชาย-บิ๊กจิ๋ว-พัชร วาท-สุชาติ’ สลายมือปืนฉกฉวย ชี้ไม่มีเจตนาให้สูญเสียชีวิต. สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-14858>
- ผู้จัดการออนไลน์. (1 เมษายน 2559). ศาลปกครองยกฟ้อง ‘บิ๊กเปื้อน’ ฟ้อง สตช. ชี้ ก.ตร.ไม่มีอำนาจพิจารณาต่าง ป.ป.ช.. สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <http://www.manager.co.th/Politics/Viewnews.aspx?NewsID=9590000033688>
- ศาลปกครอง. (23 กรกฎาคม 2557). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.30/2557. สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/admcas/Document/judgement/PDF/2554/01011-540164-1F-570723-0000131851.pdf>
- ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2556.) โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำระบบได้ส่วนมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศึกษาเปรียบเทียบ นานาประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. ม.ป.ท.
- สมชาย งามวงศ์ชน. (30 กันยายน 2559). อาชญากรรม-กระบวนการยุติธรรม: โฆษก ศาลปค.เผยให้อำนาจ ป.ป.ช.ชี้โทษวินัย อาจเกิดการลั่น. Matichon Online – มติชนออนไลน์. สืบค้นวันที่ 29 ธันวาคม 2560, จาก <https://www.matichon.co.th/news/304264>