ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอพิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา

กานต์ชนก จูฑะศรี

ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอพิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา*

Problems Suitability about the Review of Resolutions Indicating Disciplinary Misconduct by the National Anti-Corruption Commission and Their Impact on the Accused Individuals

กานต์ชนก จูฑะศรี**
Karnchanok Chudhasri

บทคัดย่อ

ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอพิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาในการดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันอันเป็นบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ

---

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา” ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ดร.ดลนภา นันทวโรไพร คณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ คือ ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล.

This research article is a part of thesis “Legal Issues Regarding the Review of Resolutions Indicating Disciplinary Misconduct by the National Anti-Corruption Commission and Their Impact on the Accused Individuals.” This thesis has been approved by graduate school as partial fulfillment of the requirements for the Master of Laws at Dhurakij Pundit University. Dr.Donnapa Nanthawaroprai is advisor. Professor Dr.Udom Rathamarit and Professor Dr.Paisit Pipattanakul are examiners.

**นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. E-mail: karnchanok37@gmail.com

LL.M. Candidate, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

วันที่รับบทความ (received) 15 พฤศจิกายน 2566, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 9 กุมภาพันธ์ 2567, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 21 กุมภาพันธ์ 2567.

ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งพบว่า หลักเกณฑ์ ขั้นตอน ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ และเป็นการจำกัดดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ นอกจากนี้ ยังเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยใหม่ได้อีก ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ และไม่สอดรับกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง บทความนี้มุ่งนำเสนอเพื่อให้เห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยการเพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนของหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และปรับปรุงแก้ไขโดยให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยใหม่ได้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ

คำสำคัญ: การทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช., การชี้มูลความผิดทางวินัย, ผู้ถูกกล่าวหา

Abstract

This thesis aims to study the legal challenges in disciplining misconduct through a legal review of disciplinary resolutions by the National Anti-Corruption Commission (NACC) and their impact on the accused individuals. The objective is to ensure fairness, appropriateness, and alignment with current enforcement practices, as well as to protect the rights and interests of government officials disciplined according to NACC resolutions. The study reveals that the criteria and procedures for examining state officials, as stipulated in the National Counter-Corruption Act B.E. 2561, Section 99, lack crucial legal measures. These deficiencies prevent accused individuals from effectively challenging the NACC's disciplinary resolutions and limit the checks and balances on the discretionary power of authorities issuing disciplinary orders. Furthermore, this approach denies the accused the opportunity to request the NACC to review disciplinary resolutions, which goes against the principles of affording affected parties a fair hearing and contradicts the rule of law in administrative actions. Therefore, it is suggested that there should be improvements and amendments to the criteria under Section 99 of the National Counter-Corruption Act B.E. 2561. This can be achieved by augmenting the content related to the criteria for requesting a review of disciplinary resolutions by the NACC and making adjustments to grant the right to the accused individuals to request the NACC to review new disciplinary resolutions. This is for the benefit of fairness, impartiality, non-selective enforcement, and the protection of the rights and interests of government officials. It is essential to amend the relevant laws governing disciplinary proceedings of government officials according to NACC resolutions to ensure that legal enforcement is fair, appropriate, and effective.

Keywords: NACC resolution review, disciplinary allegations, accused individuals

1. บทนำ

สืบเนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงมีแนวคิดในการพัฒนาและสร้างระบบกลไกการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในระบบพิเศษให้มีอิสระต่างหากจากการตรวจสอบของหน่วยงานภายในขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรการพิเศษเพิ่มเติมซึ่งแตกต่างไปจากเดิม เพื่อให้กลไกการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัย ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น โดยปัจจุบันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1.1 ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอพิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 บทบัญญัติดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติก่อนออกคำสั่งทางปกครองเฉพาะในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา

มิได้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือกระทำความผิดแตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาเท่านั้น แต่หากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็นว่ามีเหตุอื่นอันเกี่ยวข้องกับปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการชี้แจงข้อเท็จจริงตามสมควร หรือคู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือกรณีที่มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี หรือหากเห็นว่ามีเหตุอื่นอันเกี่ยวกับความบกพร่องของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีผู้ถูกกล่าวหา และก่อให้เกิดปัญหาการใช้ดุลยพินิจอย่างไม่เป็นธรรม ส่งผลต่อการดำเนินการตามขั้นตอนทางวินัยขาดประสิทธิภาพซึ่งอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสียหาย หรือขาดหลักประกันในการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานรัฐต่อผู้ได้รับผลร้ายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.2 ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการใช้ดุลยพินิจ

ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยโดยถือตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนโทษทางวินัยนั้น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความผูกพันต่อการวินิจฉัยความผิดทางวินัย การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดมาตรการพิเศษในการดำเนินทางวินัยจะทำให้การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องยึดถือตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ซึ่งทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหานั้นขาดอิสระในการวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และไม่ผ่านองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ เป็นการตัดอำนาจการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา โดยองค์กรต้นสังกัดไม่มีอำนาจในกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและไม่อาจโต้แย้งมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่มีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ ซึ่งถือเป็นการจำกัดดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา

1.3 ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ออกตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการพิจารณาใหม่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้ออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่ได้วินิจฉัยเอาไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก[1] ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.4 หาความเหมาะสมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้ถูกกล่าวหา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการมีคำขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดดังกล่าว แต่บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในการมีคำขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า มิได้มีการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการโต้แย้งมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่มีสิทธิขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่มติดังกล่าวจะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ถูกกล่าวหาเสมือนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดซึ่งผู้ถูกกล่าวหามิได้มีโอกาสในการโต้แย้งภายหลังการชี้มูลของคณะกรรมการ ป. ป.ช. ดังนั้น จึงเห็นว่าการที่ไม่เปิดโอกาสให้ ผู้ถูกกล่าวหาได้ขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา ขัดต่อหลักการรับฟังผู้ถูกกล่าวหาและเป็นการดำเนินกระบวนการที่รวบรัดขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา และอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการพิจารณาดังกล่าวได้

---

[1]คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.

2. หลักการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ โดยกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐต้องลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีแนวคิด และหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

2.1 การดำเนินการทางวินัยตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข้าราชการพลเรือนเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ จึงต้องมีการประพฤติตนให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีการประพฤติปฏิบัติตนที่ดีอยู่ในระเบียบวินัย ย่อมส่งผลให้ประชาชนมีความเชื่อถือศรัทธาต่อตัวข้าราชการ หน่วยงานของราชการรวมถึงรัฐบาล วินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงาน ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อควรปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “บทบัญญัติทางวินัย” จึงต้องคำนึงถึงกรณีการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นด้วยว่าจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานหรือไม่ ถ้าไม่มีผลกระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัย เพราะเมื่อมีการกำหนดเป็นบทวินัยไว้แล้ว ข้าราชการ เจ้าหน้าที่บุคลากรต่าง ๆ ผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติฝ่าฝืนก็จะผิดวินัยและถูกลงโทษทางวินัยตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งการลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งการดำเนินการทางวินัย รวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายและต้องมีการคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย และการทำคำสั่งทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดเสมอ

2.2 การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีภารกิจในการดำเนินคดีทุจริตเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรัฐและองค์กรอิสระถือเป็นกลไกของการบริหารราชการของรัฐรูปแบบใหม่อันมีแนวคิดมุ่งไปในทางแก้ปัญหา

ที่เกิดจากการบริหารราชการแบบเดิม ที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน คือ ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิมยึดติดอยู่กับระเบียบกฎหมายและปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารแบบเดิมเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นองค์กรหน่วยตรวจสอบพิเศษที่มีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากส่วนราชการอื่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง โดยองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดขึ้นและเป็นมาตรการที่บังคับให้องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐต้องดำเนินการให้การกระทำการทางปกครองเป็นไปตามกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 2 ประการ คือ หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”[2] โดยกฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายที่ควบคุมองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้และหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ซึ่งกำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับการใช้อำนาจดังกล่าว[3] หากไม่มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจ ฝ่ายปกครองย่อมจะไม่มีอำนาจกระทำการนั้น ๆ ได้ตามอำเภอใจ

---

[2]วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 20-26.

[3]นันทวัฒน์ บรมนานันท์, **กฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 297.

2.4 หลักแห่งความได้สัดส่วน

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ต้องคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบไปด้วยหลักย่อยอีก 3 ประการ คือ “หลักแห่งความเหมาะสม” เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกออกคำสั่งที่อยู่ในวิสัยจะทำให้เจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองปรากฏเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ โดยมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม[4] และ “หลักแห่งความจำเป็น” เป็นหลักที่บังคับว่าคำสั่งทางปกครองที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจทั้งสิ้นนั้นถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของราษฎร ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด และ “หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ” เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนอันจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองมาตรการใดมาตรการหนึ่ง

2.5 หลักความเสมอภาค

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ต้องมีความเสมอภาคซึ่งถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองมาแต่กำเนิด โดยได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่า หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งและต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยเฉพาะหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งเหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งแตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะ

---

[4]เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2564), หน้า 168.

ของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งเหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันหรือการปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งแตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค[5]

2.6 หลักการเกี่ยวกับการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ถือเป็นกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสในการแสดงหลักฐานและมีสิทธิในการโต้แย้งข้อเท็จจริงได้ เมื่อผู้ถูกกระทบสิทธิได้รับโอกาสดังกล่าวอย่างถูกต้องและเพียงพอตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ โดยคำว่า “ถูกต้อง” หมายความรวมไปถึงผู้ถูกกระทบสิทธิมีระยะเวลาในการเตรียมตัวแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ การรับฟังนี้อาจรับฟังด้วยการให้ผู้ถูกกระทบสิทธิทำความเห็นเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งแตกต่างกันไปแล้วแต่ลักษณะของข้อเท็จจริง การรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิหรือหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลซึ่งถูกกระทบสิทธินั้น นับได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการรวบรวมข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เพราะทำให้กระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งทางปกครองเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีความยุติธรรมเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและให้ผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและเสนอพยานหลักฐาน หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิมีรากฐานมาจากแนวคิดสองประการ คือ

ประการแรก คือ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและข้อเท็จจริงนั้น ๆ ไม่สมบูรณ์และไม่เพียงพอที่จะทำการตัดสินความผิดและออกคำสั่งทางปกครองเพื่อลงโทษทางวินัย ซึ่งข้อเท็จจริงต่าง ๆ มีผลต่อการวินิจฉัย การไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือประเด็นเหล่านี้อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ในทางตรงข้ามกับข้อเท็จจริงการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกกระทบสิทธิจึงเป็นรากฐานสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง

ประการที่สอง ศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคนเท่าเทียมกัน เนื่องจากบุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกัน เมื่อถูกการกระทำใด ๆ ของรัฐที่กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงควรมีโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังความของผู้ถูกกระทบสิทธิก่อน เพื่อที่จะทำให้ผู้ถูกกระทบสิทธิทราบและสามารถเข้าใจเหตุผลในคำวินิจฉัยนั้น ๆ จึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลซึ่งถูกกระทบสิทธิยอมรับและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

---

[5]เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

3. การปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายในต่างประเทศและในประเทศไทย

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการดำเนินการทางวินัยได้มีปรากฏในหลากหลายประเทศ เพื่อให้เกิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ จึงต้องมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ โดยกฎหมายต่างประเทศได้มีการกำหนดวิธีการ รูปแบบและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งยังมีการกำหนดมาตรการที่มีผลต่อการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษความผิดทางวินัย จึงสมควรศึกษาการปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกาต่อไป

3.1 การปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายในต่างประเทศ

มีกรณีศึกษา 3 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ดังนี้

3.1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

หลักการสำคัญในการดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัยมีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้ารัฐการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการไล่ออกจากราชการ[6] ดังนั้น กฎหมายและคำพิพากษาของศาล จึงบัญญัติและรับรองให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการของศาล กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิในการโต้แย้งอย่างเต็มที่และมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริงและโต้แย้งข้อกล่าวหาโดยมีผู้ช่วยหนึ่งคนหรือหลายคนซึ่งผู้ถูกกล่าวหานำมาเองก็ได้ นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนการสอบสวนที่นำมากล่าวหาตนเองได้ โดยผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิดังต่อไปนี้

1) ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905 (พ.ศ. 2448) มาตรา 65 กำหนดว่า ข้ารัฐการพลเรือน ข้ารัฐการทหารและพนักงานของรัฐทุกคนมีสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนทุกชนิดที่รวมอยู่ในสำนวน **การ**ขอตรวจดูเอกสารสามารถ**กระทำ**ได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย **ก่อนจะมีคำสั่งโยกย้าย หรือก่อน**จะมีคำสั่งให้ระงับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

---

[6]อุดม รัฐอมฤต และคณะ, โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2555), หน้า 91-92.

2) ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) มาตรา 19 ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งสิทธิแก่ข้ารัฐการผู้นั้นให้ได้ทราบว่าเขามีสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนความได้

3) สิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือในการดำเนินการทางวินัยและก่อนมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

4) ตามมาตรา 2 แห่งรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) กรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดในเบื้องต้น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดและเสนอความเห็นควรลงโทษทางวินัยไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในรายงานประกอบด้วย คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจงข้อเท็จจริงไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยผู้ถูกกล่าวหาจะมีโอกาสในการเตรียมข้อต่อสู้ค้นหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งจะทำให้ข้ารัฐการผู้ถูกกล่าวหามีเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานได้ โดยองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยแจ้งเป็นหนังสือระบุสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาให้ทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย และสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือในการดำเนินการทางวินัยและก่อนมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

5) สิทธิได้รับการแจ้งวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนั่งพิจารณา ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัย หากไม่เคารพเงื่อนไขดังกล่าวจะนำไปสู่การที่ศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้ ซึ่งเป็นสิทธิที่ถูกบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493)

3.1.2 สหราชอาณาจักร

การปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายในสหราชอาณาจักรที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีการพัฒนาในการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองมิให้รัฐนั้นใช้อำนาจตามอำเภอใจ กระทำการคุกคามหรือกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อประชาชน ซึ่งในสหราชอาณาจักรได้ประกาศกฎหมายหลายฉบับที่มีลักษณะในการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น กฎหมายชื่อว่า “The Act of Habeas Corpus” บัญญัติขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1679 (พ.ศ. 2222) มีสาระสำคัญว่า

1) บุคคลทั้งหลายซึ่งถูกจับกุมในสภาพที่เห็นได้ว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอโดยแสดงหลักฐานต่อผู้พิพากษาให้ทำการไต่สวนพิจารณาว่าการคุมขังบุคคลดังกล่าวนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

2) ผู้พิพากษาที่ได้รับคำร้องจะออกหมายเรียกที่ชื่อว่า “Habeas Corpus Adsubjicidum” เพื่อเรียกบุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่าคุมขังผู้อื่นไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาศาลและให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลด้วยตามวันและเวลาที่กำหนดและให้บุคคลที่ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงเหตุผลว่า การคุมขังนั้น ๆ เป็นการชอบด้วยกฎหมาย

3) หากว่าคำชี้แจงแสดงเหตุผลของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาปราศจากข้อสนับสนุนอันพอเพียงในทางกฎหมายผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้ปล่อยตัวบุคคลผู้ถูกคุมขังโดยมิชักช้าหรืออาจมีคำสั่งให้ปล่อยตัวโดยมีประกันก็ได้

สำหรับกฎหมายปกครองในประเทศสหราชอาณาจักรผูกพันหลักการรับฟังคู่กรณีตาม European Convention on Human Rights and Formation Freedom of 1950[7] (พ.ศ. 2493) ข้อ 6 “บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรม รวมถึงสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีต่อหน้าศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางภายในเวลาอันสมควร และได้รับโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เพียงพอเพื่อต่อสู้คดี รวมทั้งมีสิทธิในการมีทนายความและสิทธิในการสืบพยานหรือตรวจสอบพยานหลักฐาน และสิทธิในการรับความช่วยเหลือจากล่าม” ดังนั้น จึงถือว่าหลักการรับฟังคู่กรณีเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเนื่องจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วยหลักความปราศจากอคติของผู้ตัดสินโดยไม่ให้ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้นเป็นผู้พิพากษาเสียเอง การพิจารณาความผิดของคู่กรณีจะต้องเป็นไปตามหลักการรับฟังคู่กรณีและให้โอกาสผู้นั้นโต้แย้งชี้แจงพยานหลักฐานของตนซึ่งศาลแห่งสหราชอาณาจักรก็ได้ยอมรับหลักการนี้และใช้บังคับในการพิจารณาคดี นอกจากนี้ ยังนำมาใช้บังคับในกฎหมายปกครองโดยปรากฏว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักการที่ควบคุมการกระทำที่เกินอำนาจทำให้ต้องแบ่งแยกการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญหรือการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตนั้น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลซึ่งถูกกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ก็อาจรับฟังข้อเท็จจริงมาโดยไม่สมบูรณ์ ขาดตกบกพร่องในประเด็นสำคัญส่งผลให้การทำคำสั่งทางปกครองนั้นเปลี่ยนแปลงไป เจ้าหน้าที่จึงต้องรับฟังประเด็นข้อเท็จจริงจากคู่กรณีเสียก่อน เนื่องจากหลักความยุติธรรมมีความเชื่อว่าทุกคนล้วนมีเหตุผลเป็นของตนเอง จึงควรให้โอกาสในการแสดงความคิดเห็นและทราบเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบต่อสิทธิของตน

3.1.3 สหรัฐอเมริกา

สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Right) นั้น เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของหลักการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา โดยหลักการพื้นฐานเรื่องสิทธิเสรีภาพนั้นมีอิทธิพลมาจาก

---

[7]The European Convention on Human Rights, **The Convention in 1950** [Online], available URL: https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/the-convention-in-1950, 2023 (February, 20).

The Bill of Right ซึ่งมีการจำกัดอำนาจรัฐ และส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นของประชาชน Freedom of Speech ซึ่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและปกป้องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน จนกระทั่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขครั้งที่ 5 มีหลักการว่า รัฐจะเพิกถอน ลิดรอนหรือกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบในสิทธิ ในชีวิตร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของบุคคลโดยปราศจากกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่บุคคลจะได้รับผลกระทบจากรัฐ รัฐจะต้องให้ประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการไต่สวนการพิจารณาคดีที่เหมาะสมตามวิถีทางที่กฎหมายกำหนด สหรัฐอเมริกามีการตรวจสอบขั้นตอนที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติเรื่อง Due process of law ที่ต้องมีการรับฟังคู่กรณีและให้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเหมาะสมซึ่งต้องอาศัยบรรทัดฐานจากการวินิจฉัยของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาหรือ Supreme Court ที่ทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นบรรทัดฐาน ต่อมาในสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี. เดลาโนรูสเวลท์ ได้มีนโยบายรัฐสวัสดิการให้รัฐแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ผลจากนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยประชาชนได้โต้แย้งคัดค้านการดำเนินการของรัฐเนื่องจากมีประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐและเริ่มมีการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในศาลยุติธรรมมากขึ้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้มีการเสนอกฎหมายต่อสภาและประกาศใช้รัฐบัญญัติวิธีปฏิบัติรัฐการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) (The Federal Administrative Procedure Act 1946 หรือ A.P.A.)[8] การรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักความเป็นกลาง ต้องมีเหตุผลรับรองโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานว่าเหตุใดจึงไม่ควรมีการกระทำดังกล่าว ต้องมีสิทธิในการเสนอพยานหลักฐานและเรียกพยานหลักฐาน สิทธิที่จะทราบพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ สิทธิที่จะซักถามพยานตลอดจนการตัดสินจะต้องอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวน โอกาสที่จะได้มีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการเข้าร่วมการสอบสวน ศาลต้องเป็นผู้รับฟังและทำบันทึกการรับฟังพยานหลักฐานที่ปรากฏ และศาลต้องค้นพบข้อเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง เหตุผลในการตัดสินเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีแนวทางการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติรัฐการทางปกครองดังกล่าว

3.2 การปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายไทย

ในประเทศไทยได้มีการยอมรับเอาหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่และวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางของการปฏิบัติราชการทางปกครองแต่จะไม่ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการ

[8]The Federal administrative procedure act 1946.

ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางหลักเรื่องสิทธิของคู่กรณีที่อยู่ภายใต้บังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งได้บัญญัติถึงสิทธิต่าง ๆ ของผู้ถูกกระทบสิทธิ รวมถึงสิทธิการรับฟังคู่กรณีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกระทบสิทธิ หรือคู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงหรือตามหลักพิจารณาโดยเปิดเผยโดยมีวัตถุประสงค์ให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยมาตรา 30 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้วางหลักคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิเจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานโดยเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกคำสั่งที่จะกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีและข้อเท็จจริงที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้นต้องเพียงพอเพื่อให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่อาจไม่ให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ตามมาตรา 30[9] วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การรับฟังคู่กรณีถือเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่ง ทั้งนี้ก็เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและเสนอข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีข้อเท็จจริงอย่างเพียงพออันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองมีความถูกต้องมากที่สุด และหากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้มีการรับฟังคู่กรณีโดยไม่มีเหตุยกเว้นตามกฎหมาย หรือรับฟังอยู่แต่มีระยะเวลาในการให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในระยะเวลาอันสั้น กรณีเช่นนี้จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.3 เปรียบเทียบกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศ

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยมีรูปแบบและลักษณะใกล้เคียงกับในประเทศไทย โดยการดำเนินการทางวินัยจะเริ่มต้นจากฝ่ายปกครององค์กรต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย และเมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จต้องจัดทำรายงานสรุปผลการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยหรือผู้บังคับบัญชา ดังนี้

3.3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส การดำเนินการทางวินัยเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชา จัดทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ โดยจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบแล้วแจ้งมติต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกพันในการสั่งลงโทษทางวินัยโดยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้

3.3.2 สหรัฐอเมริกา องค์กรต้นสังกัดเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัด เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วย

---

[9]พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 30.

กับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยลงโทษ โดยจะเห็นได้ว่ารายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวนหรือของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเบื้องต้นจะไม่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาที่เหนือชั้นขึ้นไปต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

3.3.3 สหราชอาณาจักร มีองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่า The Serious Fraud Offices (SFO) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1988 มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีเป้าหมายในการลดการฉ้อโกง การคอร์รัปชั่น และสร้างความเชื่อมั่นในระบบงานราชการ โดยทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตและส่งเรื่องการดำเนินการทางวินัยให้กับองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners มีหน้าที่ในงานบุคลากร และวินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติและความผิดของข้าราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรม ทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ ออกระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยกระบวนการลงโทษทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาแล้วมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็จะต้องฟ้องเพิกถอนคำสั่ง ซึ่งจะเห็นว่าองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners ไม่จำต้องผูกพันตามมติหรือรายงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยภายในองค์กรแต่อย่างใด

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยคล้ายคลึงกับการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ และมีรูปแบบการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่จะมีความแตกต่างที่ประเทศไทยจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ โดยไม่ใช่องค์กรต้นสังกัด แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำรายงานและส่งความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาในกระบวนการสอบสวนของประเทศไทยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และลงโทษผู้ถูกกล่าวหาไปตามนั้น คือ ต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ และหากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ในต่างประเทศจะไม่มีการบังคับผู้บังคับบัญชาให้ต้องลงโทษทางมติของหน่วยตรวจสอบแต่อย่างใด แต่ด้วยเหตุที่ในประเทศไทยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีฐานะเหนือกว่าองค์กรพิจารณาอุทธรณ์หรือองค์กรต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่ง ก.พ.ค. เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบข้าราชการ มีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามระเบียบข้าราชการพลเรือน

แต่การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์กรต้นสังกัด หรือหน่วยงานพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลได้

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ดำเนินการทางวินัย (ก.พ.ค.) บทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และศึกษาองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ พบว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยมีฐานะเหนือกว่าองค์กรต้นสังกัด และมีความแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาที่การดำเนินการทางวินัยในฝ่ายบริหารเป็นเรื่องของ ก.พ.ค. โดยไม่ปรากฏว่ามีองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีอำนาจในการชี้มูลความผิด และในประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันการดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตของข้าราชการเป็นเรื่องของการดำเนินคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม และการดำเนินคดีทุจริตนักการเมืองเป็นเรื่องคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลพิเศษ ส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ปรากฏว่ามีองค์กรปราบปรามการทุจริตเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ส่วนในประเทศอังกฤษมีองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่า The Serious Fraud Offices (SFO) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาล มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่การดำเนินการทางวินัยจะต้องส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ไม่จำต้องผูกพันตามมติหรือรายงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยภายในองค์กรแต่อย่างใด

4. ปัญหาในทางกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีมาตรการพิเศษเพิ่มเติมซึ่งแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัย ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 ได้เปิดโอกาสให้ในกรณีที่การพิจารณา

ลงโทษทางวินัย หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหามีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายบางส่วนยังคงมีกรณีที่มีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

4.1 ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอพิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บทบัญญัติมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้[10] โดยอาศัยเหตุในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติได้ เนื่องจากอำนาจในการดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาหรือองค์กรต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางวินัย ทำให้ไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาได้

ดังนั้น มาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสในการใช้ดุลยพินิจขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้เท่าที่มีเหตุตามมาตรา 99 เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลยพินิจในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติใหม่ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของผู้ที่ออกคำสั่งทางปกครองที่สามารถทบทวนและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ แต่เนื่องจากผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องผูกพันให้ออกคำสั่งทางปกครองตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจใช้ดุลยพินิจเป็นประการอื่นได้

---

[10]บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 393, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมาธิการ 2, 15 กันยายน 2560.

ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการชี้แจงข้อเท็จจริงตามสมควรหรือคู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือกรณีที่มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี หรือหากเห็นว่ามีเหตุอื่นอันเกี่ยวกับความบกพร่องของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เพราะการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำโดยองค์กรต้นสังกัดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหามิได้ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่อยู่ในฐานะเหนือกว่าหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจในการดำเนินคดีทุจริตเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น ประกอบกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานรัฐ จึงต้องมีความรวบรัดและมีความคล่องตัวในการตรวจสอบภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อมิให้เกิดการประวิงเวลาหรือเพื่อช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหามิให้ต้องได้รับโทษทางวินัย

ดังนั้น จึงสรุปว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจโดยองค์กรต้นสังกัดที่มีฐานะต่ำกว่าได้ จึงได้กำหนดให้องค์กรต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น โดยบทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้มุ่งหมายให้เกิดการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่อยู่ในฐานะเหนือกว่าองค์กรต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาและมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในความเป็นจริงการไต่สวนจะกระทำโดยพนักงานไต่สวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดทำรายงานการสอบสวนพร้อมสรุปความเห็นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนด้วยตนเอง จึงทำให้การใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการพิจารณาจากรายงานหรือสำนวนการไต่สวนของพนักงานไต่สวนเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนไป

และอาจทำให้การใช้ดุลยพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการไต่สวนชี้มูลความผิดทางวินัยของสำนักงาน ป.ป.ช. มีปริมาณคดีค่อนข้างมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่มีจำนวนน้อยและมีความชำนาญเฉพาะด้านแต่ไม่มีความชำนาญในด้านการดำเนินการทางวินัย ทำให้การสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จึงยังไม่มีความละเอียดเพียงพอ แม้การไต่สวนจะถูกกลั่นกรองจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนมีมติชี้มูลก็ตาม แต่ด้วยปริมาณงานที่มีจำนวนมาก การพิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองจึงอาจเกิดข้อผิดพลาดได้ โดยสามารถสังเกตได้จากเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม มีหลายคดีที่ศาลปกครองหรือศาลอาญามีคำพิพากษาแตกต่างจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.30/2557 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำ คำสั่งลงโทษของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.26/2557 เห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ กรณีเมื่อข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ดังนั้น การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความบกพร่องจะถูกผูกมัดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้ และผู้ถูกกล่าวหาจะใช้ระยะเวลานานในการต่อสู้คดี

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญบางประการในการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งปัญหาในข้อนี้นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา และเพื่อให้การใช้กฎหมายมีความครอบคลุมครบถ้วนเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระ ในการใช้ดุลยพินิจ

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีที่มาจากการริเริ่มการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารปราบปรามการทุจริตในแวดวงข้าราชการ ซึ่งมีภารกิจในการดำเนินคดีทุจริตเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรัฐ องค์กรอิสระถือเป็นกลไกของการบริหารราชการของรัฐรูปแบบใหม่อันมีแนวคิดมุ่งไปในทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการแบบเดิมที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน คือ ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิมยึดติดอยู่กับระเบียบกฎหมายและปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารแบบเดิมเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและในการ

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นองค์กรหน่วยตรวจสอบพิเศษที่มีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากส่วนราชการอื่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ดังนั้น จึงต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม

เมื่อวิเคราะห์ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ได้วินิจฉัยให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันองค์กรอื่น ๆ ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่น จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการใช้ดุลยพินิจ

โดยปัจจุบันในทางวิชาการก็ยังปรากฏแนวคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเห็นแตกต่างกันแยกออกเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ

ความเห็นแรก[11] เห็นว่ากระบวนการในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับผลที่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษผู้ถูกกล่าวหาโดยให้ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น เห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรมในทางกฎหมาย เพราะโดยเหตุผลของเรื่องแล้วชอบที่จะต้องให้ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมีคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาเสียก่อนจึงจะมีผลนำไปสู่การลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ดังนั้น โดยลำพังของผลแห่งการชี้มูลในความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังไม่ควรจะมีผลผูกพันเด็ดขาดให้ต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกทันที ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้การมีผลผูกพันเด็ดขาดในกรณีเช่นนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล มิใช่ให้ผูกพันเด็ดขาดด้วยการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น และตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เห็นว่าบทบัญญัตินี้ย่อมขัดต่อ “หลักการฟังความสองฝ่าย” ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาพิจารณาในกรณีนี้ได้

ความเห็นที่สอง[12] เห็นว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกออกแบบให้มีลักษณะของการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษจากผู้บังคับบัญชา จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่งด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ

---

[11]นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ความเห็นส่วนตนคำวินิจฉัยที่ 11/2566, เรื่องพิจารณาที่ 9/2566, 26 กรกฎาคม 2566.

[12]นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ความเห็นส่วนตนคำวินิจฉัยที่ 10/2566, เรื่องพิจารณาที่ 4/2566, 26 กรกฎาคม 2566.

ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรหลักที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ดูแลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานของรัฐเป็นการเฉพาะ อีกทั้งกระบวนการไต่สวนมีขั้นตอนที่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้ข้อกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนอยู่แล้ว ย่อมทำให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่มีหลักประกันความถูกต้องและเป็นธรรมไม่น้อยไปกว่ากระบวนการสอบสวนที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการเอง อีกทั้ง ยังมีบทบัญญัติมาตรา 99 ที่ให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้สามทางเลือก คือ (1) สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองในทันที หรือ (2) ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกระบวนการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ตนสังกัด หรือ (3) ทางเลือกสุดท้าย หากผู้ถูกลงโทษประสงค์จะโต้แย้งเฉพาะดุลยพินิจในการสั่งลงโทษ ก็สามารถอุทธรณ์เฉพาะส่วนนี้ตามกระบวนการกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ตนสังกัด และหากยังไม่พอใจยังนำคดีสู่ศาลปกครองได้อีกกรณี จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม อีกทั้งไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมิได้ละเมิดหลักความเสมอภาค

ตามแนวคำวินิจฉัยส่วนตนของศาลรัฐธรรมนูญ เห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีความเห็นออกเป็นสองแนวทาง ซึ่งฝ่ายหนึ่งเห็นว่า มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาหลักการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างจำกัด อำนาจดุลยพินิจกรณีนี้ เป็นอำนาจอยู่ระหว่างดุลยพินิจอย่างสมบูรณ์กับอำนาจผูกพัน เช่น การพิจารณาโทษทางวินัยกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีชี้มูลความผิดทางอาญาประกอบด้วย ซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องพิจารณาโทษทางวินัยโดยถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วพิจารณาโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ซึ่งกรณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 98 ที่ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาต้องผูกพันตามดุลยพินิจหรือมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างจำกัด ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาต้องออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจใช้ดุลยพินิจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดได้

แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นมาตรการผ่อนปรนโดยเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยอาศัยเหตุในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดง

ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติได้[13] (ตามบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 393 วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2560) และหากการดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวถูกจำกัดการใช้ดุลยพินิจ ผู้เขียนก็เห็นว่าอาจเพิ่มมาตรการที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบถามความเห็นของผู้บังคับบัญชาก่อนการลงมติชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้เสนอความเห็นก่อนได้

เมื่อวิเคราะห์ตามความเห็นของท่านบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ) เห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรมในทางกฎหมาย เพราะโดยเหตุผลของเรื่องแล้วชอบที่จะต้องให้ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมีคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาเสียก่อนจึงจะมีผลนำไปสู่การลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ดังนั้น โดยลำพังของผลแห่งการชี้มูลในความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังไม่ควรจะมีผลผูกพันเด็ดขาดให้ต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกทันที ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้การมีผลผูกพันเด็ดขาดในกรณีเช่นนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล มิใช่ให้ผูกพันเด็ดขาดด้วยการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น ซึ่งเห็นว่าเพียงมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เพียงพอที่จะให้บุคคลต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรกำหนดให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่วินิจฉัย โดยมีอำนาจตรวจสอบการทุจริตและส่งเรื่องการดำเนินการทางวินัยให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัยเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners)” มีหน้าที่ในงานบุคลากร และวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติและความผิดของข้าราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรม ทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ ออกระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยไม่อยู่ภายใต้สังกัดเดียวกับหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา และเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้ด้วย ซึ่งในประเทศไทยมีองค์กรบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล จึงควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการได้ด้วย

---

[13]บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 393, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมาธิการ 2, 15 กันยายน 2560.

เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหากับการดำเนินกระบวนการทางวินัยให้เกิดประสิทธิภาพ และการกำหนดให้มีองค์กรกลางในการตรวจสอบการทุจริตและดำเนินการทางวินัยจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับผลกระทบจากมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งปัญหาในข้อนี้มีความเกี่ยวพันกับบทบัญญัติมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้ดุลยพินิจขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

4.3 ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ออกตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาใหม่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นอำนาจของผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการภายหลังการออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปแล้ว เมื่อพิจารณาตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เนื่องจากดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยต้องถือสำนวนการไต่สวนและรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และจะไม่สามารถใช้ดุลยพินิจเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดวิธีการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงไม่อาจนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับได้ เป็นไปตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้...”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่สามารถใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการใช้

ดุลยพินิจที่ขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ได้วินิจฉัยไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองถูกจำกัดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และไม่อาจใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการพิจารณาความถูกต้องแท้จริงของคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนไว้ก่อนแล้ว และถือเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่อาจกระทำได้ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ปัญหานี้แล้ว จึงทำให้ทราบถึงขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นบทกฎหมายเฉพาะในเรื่องการดำเนินการทางวินัย จึงไม่สามารถใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติราชการและการดำเนินการทางวินัยที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหามากยิ่งขึ้น

4.4 ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อนำหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิมาปรับใช้กับการวิเคราะห์ตามหลักความได้สัดส่วนแห่งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาแล้วพบว่า หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุงและยกระดับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองให้มีมาตรฐานและมีกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมต่อหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย ด้วยการนำกระบวนการการออกคำสั่งทางปกครองที่มีคุณภาพตั้งแต่กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จนถึงการบังคับคำสั่งทางปกครอง เพื่อคำนึงถึงสิทธิของคู่กรณีในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานและมีโอกาสเพียงพอในการโต้แย้งข้อเท็จจริง เพื่อปกป้องสิทธิของตนจากกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวจะต้องมีโอกาสในการแสดงหลักฐานและมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงได้ โดยผู้ถูกกระทบสิทธิต้องได้รับโอกาสดังกล่าวอย่างถูกต้องและเพียงพอ ทำให้กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความยุติธรรมเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

เมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีหลักการสำคัญในการดำเนินการทางวินัย โดยการลงโทษทางวินัยมีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้ารัฐการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการไล่ออกจากรัฐการ ดังนั้น กฎหมายและคำพิพากษาของศาลจึงบัญญัติและรับรองให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการของศาล กล่าวคือ ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905 (พ.ศ. 2448) มาตรา 65 ได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิในการโต้แย้งอย่างเต็มที่ และมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริงและโต้แย้งข้อกล่าวหาโดยมีผู้ช่วยหนึ่งคนหรือหลายคน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหานำมาเองก็ได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนการสอบสวนที่นำมากล่าวหาตนเองได้ ซึ่งตามมาตรา 2 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2507) ได้กำหนดให้การดำเนินการพิจารณาในวันนั่งพิจารณาเริ่มจากการที่ประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ แห่งกรณีการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวน จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนต้องมีการรับฟังถ้อยคำผู้ถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาก็ได้ ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความเพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาด้วย ซึ่งเป็นสิทธิที่ถูกบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493) และผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิในการอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้ารัฐการของรัฐ และอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษโดยการฟ้องคดีเพิกถอนการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิจึงเป็นหลักสากลที่ได้รับการยอมรับให้ถือปฏิบัติในกรณีที่การกระทำทางปกครองได้ก้าวล่วงเข้าไปกระทบถึงสิทธิ เสรีภาพของบุคคล ฝ่ายปกครองหรือผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องจัดให้มีการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิเพื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอก่อน เพื่อมิให้การจัดทำคำสั่งทางปกครองตรงกันข้ามกับความจริงและคำนึงถึงศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคล เนื่องจากบุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกัน เมื่อถูกการกระทำใด ๆ ของรัฐที่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคล

ผู้เขียนจึงเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาควรมีโอกาสในการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน แม้ปัจจุบันจะมีข้อยกเว้นบางประการซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บัญญัติให้ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” โดยในวรรคท้ายได้บัญญัติให้ “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม” ดังนั้น บุคคลซึ่งเป็นข้าราชการจึงถูกจำกัดสิทธิบางประการไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วน

ที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการที่อาจจะนำหลักความเท่าเทียมกันโดยทั่วไปมาใช้กับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะมิได้

แต่เมื่อได้พิจารณาถึงหลักของการกระทำทางปกครองมีหลักการสำคัญ 3 ประการประกอบกัน ได้แก่ หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วน กล่าวคือ

4.4.1 หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกออกคำสั่งที่อยู่ในเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจโดยฝ่ายปกครองต้องมีมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ เมื่อความมุ่งหมายในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตถือเป็นภารกิจสำคัญของฝ่ายปกครองที่ต้องมีการดำเนินการที่รวบรัด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต ผู้ถูกกล่าวหาจึงอาจเสียสิทธิบางประการเพื่อเกิดประโยชน์แก่ภารกิจของหน่วยงานรัฐ

4.4.2 หลักแห่งความจำเป็น เป็นหลักที่บังคับให้การกระทำทางปกครองสามารถบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ถ้าจะต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด โดยต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการออกคำสั่งว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือจะสามารถทำให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ได้หรือไม่

4.4.3 หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือสังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนอันจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครอง

การที่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกกระทบสิทธิจากการได้รับคำสั่งทางปกครองที่ถือตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่มีโอกาสในการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสิ้นสิทธิในการอุทธรณ์เพื่อให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงฐานความผิดในทางการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลยพินิจในการกำหนดโทษของผู้ออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียสิทธิบางประการและไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงหลักการขอพิจารณาทบทวนมติชี้มูลมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทบทวนมติและแก้ไขมติให้ถูกต้องซึ่งหากเห็นว่ามีข้อผิดพลาดในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถแก้ไขทบทวนเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนมตินั้นได้ และเป็นช่องทางสำคัญในการแก้ไขมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งผลผูกมัดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเกิดการกระทบซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดนั่นเป็นไปเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสีย

ซึ่งได้รับคำสั่งทางปกครอง จึงต้องมีบทบัญญัติเปิดช่องทางให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยตรง เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถอุทธรณ์ดุลยพินิจในการกำหนดฐานความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ คงอุทธรณ์ได้เพียงดุลยพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น นอกจากนี้ ย่อมเป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และถือเป็นกระบวนการที่เป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกลงโทษมีหนทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา แต่เนื่องจากการดำเนินการไต่สวนและการดำเนินการลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความรวบรัด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจใช้สิทธิบางประการได้ แม้ว่าตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจขอให้พิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่เท่านั้นก็ตาม แต่ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ควรเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิในการขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเหตุดังกล่าวได้ด้วย เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาเป็นคู่กรณีซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากผู้บังคับบัญชาไม่หยิบยกพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาก็จะเสียสิทธิในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย โดยผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกลงโทษทางวินัยไปก่อนโดยไม่อาจอุทธรณ์ความผิดต่อหน่วยงานผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และไม่อาจเปลี่ยนแปลงดุลยพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดฐานความผิดได้คงอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลยพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้ถูกกล่าวหา เพราะการพิจารณาลงโทษของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเกิดความบกพร่อง ผิดพลาด ดังเช่น ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.30/2557 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำคำสั่งลงโทษจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวได้มีสิทธิในการขอทบทวนมติในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำให้การอำนวยความยุติธรรมในระบบงานยุติธรรมนั้นไม่ล่าช้าจนเกินเยียวยา เพราะผู้ถูกกล่าวหาจะต้องเสียสิทธิในการประกอบอาชีพรับราชการ หรืออาจได้รับบทลงโทษที่ไม่เป็นธรรมไปก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อคำนึงถึงสิทธิของถูกกล่าวหากับจุดมุ่งหมายในการตรวจสอบการทุจริตแล้ว การให้ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิในการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหากับการที่หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการ

บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่การก้าวล่วงการใช้ดุลยพินิจหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูล และยังคงเจตนารมณ์ในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานรัฐ แต่เพื่อเป็นการผ่อนปรนมาตรการที่รวบรัดและเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิบางประการเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองจะเป็นผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่โดยตรงจากการออกคำสั่งทางปกครอง จึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการขอพิจารณาใหม่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหามีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไข เพิ่มเติม หลักเกณฑ์ของกฎหมายมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในส่วนของผู้มีสิทธิในการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ “ผู้ถูกกล่าวหา” เป็นผู้มีสิทธิในการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ด้วย

5. บทสรุป

การกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการใช้ดุลยพินิจ และเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรมในทางกฎหมาย ขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบ จึงควรมีการกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนด้วย เพื่อเป็นการกลั่นกรอง เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับข้าราชการพลเรือนซึ่งต้องถูกดำเนินการทางวินัยจากมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการซึ่งกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีความเป็นธรรม เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบัน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิประโยชน์ข้าราชการพลเรือนซึ่งถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการวิเคราะห์ปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 พบว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุง เพิ่มเติม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อการอำนวยความยุติธรรมในระบบงานยุติธรรมนั้นไม่ล่าช้าจนเกินเยียวยา และเป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และถือเป็นกระบวนการที่เป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคำนึงถึงสิทธิของถูกกล่าวหากับจุดมุ่งหมายในการตรวจสอบการทุจริตแล้ว การให้ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิในการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหากับการที่หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง จึงเห็นควรแก้ไข เพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

มาตรา 99 “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหามีเหตุที่จะขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหามีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1) มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา

2) กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการชี้แจงข้อเท็จจริงตามสมควร

3) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

4) กรณีที่มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

5) มีเหตุอื่นอันเกี่ยวกับความบกพร่องของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

จิรนิติ หะวานนท์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

_____. **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2555.

นันทวัฒน์ บรมนานันท์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

นันทวัฒน์ รัฐนันท์ เนื้อนิ่ม. “ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบคำสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ตุลาคม 2560.

ฤทัย หงส์สิริ. **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 8. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน.

_____. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.

วิษณุ เครืองาม. **ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557.

สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565.

สมฤทธิ์ ไชยวงค์. “หลักนิติธรรมการคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ.” **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** 15, 45 (กันยายน-ธันวาคม 2556).

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2555.

The European Convention on Human Rights. **The Convention in 1950** [Online]. Available URL: https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/the-convention-in-1950, 2023 (February, 20).