

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาพบว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาแต่ไม่สามารถชี้มูลความผิดทางอาญาได้ เป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรแก้ไขมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยกำหนดให้กรณีที่ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดทางอาญาให้ข้อกล่าวหาที่นั้นเป็นอันตกไปทั้งเรื่อง หรือหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสงค์ให้มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยแม้การกระทำนั้นไม่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 5 และมาตรา 19 (4) ออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องกำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ โดยกำหนดให้การกระทำที่มีมูลความผิดทางวินัยเป็นการกระทำในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัย ซึ่งทำให้การชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจดังกล่าว

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องของการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกับกำหนดระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ มาตรา 93 และมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เพราะเมื่อผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองแล้ว ย่อมไม่ใช่กรณีผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายในกำหนด 30 วันนับแต่รับเรื่อง อันจะถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย แต่ในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาย่อมไม่สามารถพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในกำหนด 30 วันนับแต่รับเรื่องเช่นกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมิใช่เรื่องการขัดหรือแย้งกันทางลำดับชั้นของกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกัน จึงควรแก้ไข

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 โดยกำหนดให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกั่นกรองมาแล้ว ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาานั้น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยพบว่า แนวปฏิบัติที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ประกอบการพิจารณาว่าสมควรส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไปนั้น มีลักษณะเป็นดุลพินิจอิสระที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับการพิจารณาความผิดทางวินัย และความไม่เสมอภาคในสิทธิที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษและทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปตามหลักเอกภาพ หลักประสิทธิภาพและหลักยุติธรรมจึงควรแก้ไขโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับรายละเอียดของเรื่องกล่าวหาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำมาประกอบการพิจารณาส่งเรื่อง หรือควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/2 โดยกำหนดให้การพิจารณาส่งเรื่องเป็นหน้าที่ของคณะทำงานคณะใดคณะหนึ่ง เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจนมากขึ้น

จากการศึกษาปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายหลังหน่วยงานต้นสังกัดลงโทษทางวินัยไปก่อนแล้วพบว่า กรณีที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการทางวินัยโดยสั่งลงโทษทางวินัย และการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาได้เสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถสั่งพิจารณาโทษทางวินัยและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยด้วยฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้วได้ เนื่องจากเป็นการขัดต่อหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสำนวนการสอบสวนวินัยของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และเป็นพยานหลักฐานสำคัญแก่การดำเนินการทางวินัย ซึ่งน่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่

ซ้ำซ้อนได้ หรือหากปรากฏพฤติการณ์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดได้กระทำมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้โดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนเช่นกัน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 86 และบัญญัติมาตรา 92/1 เพิ่มในหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาข้างต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยการวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้ อันจะส่งผลดีต่อการตรวจสอบการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังนี้

1) แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 91 โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดทางอาญาให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไปทั้งเรื่อง แต่หากข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97”

หรือออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 5 และมาตรา 19 (4) กำหนดให้การกระทำที่มีมูลความผิดทางวินัยเป็นการกระทำในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการไต่สวนและวินัจฉัย

2) แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา

ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองมาแล้ว ตามกฎหมาย หรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ แล้วแต่กรณี”

3) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/2 โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่าง ดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

การดำเนินการเรื่องกล่าวหาใดตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาพิจารณาโดยประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธาน อนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา เป็นอนุกรรมการ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและ เลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ ระดับ ของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร”หรือกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับรายละเอียดของเรื่องกล่าวหาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำมาประกอบการพิจารณาส่งเรื่อง

4) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 86 โดยมีเนื้อหาสำคัญ ดังนี้

“ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาตามมาตรา 84 ที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

(1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยแล้ว เสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ

(2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมี คำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้ วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้

(3) เรื่องทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูก กล่าวหาได้พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เว้นแต่

ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสำนวนการสอบสวนวินัยของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และเป็นพยานหลักฐานสำคัญแก่การดำเนินการทางวินัย ซึ่งน่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้”

และบัญญัติเพิ่มมาตรา 92/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“ในกรณีที่ปรากฏพฤติการณ์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำโดยไม่สุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้”