

ปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติกับศาลปกครอง

Problems related to conflicts between the powers and duties of the National Counter Corruption Commission and the Administrative Court

กาญจนพิพดา ศักดิ์ศิริยาดากุล¹
Ganjanapirada Saksiriyadakun

บทคัดย่อ

อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ และต้องให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญประสงค์ให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยมีได้ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้อำนาจดังกล่าวแต่ผู้เดียว ส่วนองค์กรอิสระ อย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือเรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต่อไปผู้เขียนจะเรียกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และถือว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจผสม กล่าวคือ มีทั้งอำนาจออกกฎหมายเกณฑ์ อำนาจใช้กฎหมายและอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายที่องค์กรนั้นรักษาการ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีใช้องค์กรของรัฐที่เป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและมีปัญหาที่จะต้องให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้ขาด แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็มีใช้อำนาจตุลาการ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้จัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นศาล และไม่ได้ทำหน้าที่เป็นคณกลางในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท แต่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ และคณะกรรมการดังกล่าวชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยด้วย และผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ผู้ถูกกล่าวหานำคดีฟ้องต่อศาลปกครอง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. โต้แย้งว่าการไต่สวนและชี้มูลความผิดเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา กรณีดังกล่าว ย่อมถือว่าเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลปกครอง ซึ่งเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย

¹อัยการจังหวัดผู้ช่วยสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดแพร่

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ดังนั้น หากมี ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มี อำนาจวินิจฉัยอีกต่อไป แต่รัฐธรรมนูญน่าจะมีเจตนารมณ์โดยปล่อยให้ศาลศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยถึงปัญหา ดังกล่าว เนื่องจากศาลเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 188 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

คำสำคัญ ศาลปกครอง, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ความขัดแย้งระหว่าง อำนาจหน้าที่, อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

Abstract

Sovereignty, according to the Separation of Powers, consists of Legislative power, Executive power, and Judicial power. Each power has to be used by different organizations. This principle is stated in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), Section 3, Paragraph 1, which states that “Sovereignty belongs to the Thai people, the King is the Head of State, and uses this power through the parliament, cabinet, and courts according to the provisions of the constitution.”

When considering the mentioned section in the constitution, it shows that the constitution has the purpose of provide each type of sovereignty to each organization without allowing any organization to be the sole authority. Independent entities such as the National Anti-Corruption Commission have mixed power. In other words, they have the authority to rule, enforce, and diagnose disputes according to the laws which they enforce. However, the National Anti-Corruption Commission is not a government organization, which is the parliament, cabinet, and courts, because the National Anti-Corruption Commission does not enforce Legislative power. Although the National Anti-Corruption Commission has the authority to enforce laws and make diagnoses, that power is not Judicial power because the National Anti-Corruption Commission is not established as a court nor does it act as a mediator in the diagnosis of the dispute. The National Anti-Corruption Commission is only a state authority to enforce the law.

The duty and enforcement of the National Anti-Corruption Commission according to the Organic Act on Counter Corruption involves the investigation and diagnosis when government officials are accused of committing an offense or are unusual wealthy, and the committee points out that government officials also commit disciplinary offenses and supervisors or authorized persons depose the accused. Moreover, there are official disciplinary punishment orders according to the investigations of the National Anti-Corruption Commission but the accused are pursued through the Administrative Court when the National Anti-

Corruption Commission argues that the investigation and diagnosis are the direct use of power under the Constitution. The Administrative Court does not have the authority to judge. In this case, this is a conflict between the National Anti-Corruption Commission and the Administrative Court. Previously, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997), stated that the Constitutional Court has the power to diagnose but the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) did not mention this clause. Therefore, in the case of conflict between the authorities of the National Anti-Corruption Commission and the Administrative Court, the Constitutional Court no longer has the authority to diagnose. However, the constitution should have the will to assign the Administrative Court to diagnose such problems because the courts are judicial organizations which have the power to diagnose legal actions according to the constitution, Section 188, which stated that “adjudication of cases is under the power of the courts, which have to implement according to the laws and to act under the King’s monogram.”

Keywords: National Anti-Corruption Commission, Administrative Court, Power and Authority conflict, Judicial power

บทนำ

นับตั้งแต่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรอิสระหลายองค์กร รวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยมีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และอำนาจในการกำหนดให้บุคคลดังกล่าวยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงหน้าที่และอำนาจตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 32

แต่การใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีใช้การใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือตุลาการ เพียงแต่เป็นการกำหนดถึงหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำหรับการป้องกัน ก่ออย่างเช่น การเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องปรับปรุงการปฏิบัติราชการ จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เสนอแนะ

ให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการ ทั้งนี้ เพื่อเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

ส่วนการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการปราบปรามการทุจริต อย่างเช่น การไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติก่อทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมถึงการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว โดยหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางอาญาซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

โดยเฉพาะการชี้มูลความผิดทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา นั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดกระบวนการและขั้นตอน โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องส่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต้องถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่อาจตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอีกได้ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นประการใดแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิฟ้องผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลปกครองได้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 101 นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อตั้งองค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นคู่กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพยายามโต้แย้งอำนาจของศาลปกครองอยู่เสมอ โดยอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระและให้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ถูกกล่าวหานำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งข้อโต้แย้งดังกล่าวถือว่าเป็นปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรอิสระกับศาลปกครอง ดังนั้น หากปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังไม่ถูกยกเลิก ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าว ดังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระกับศาล โดยเฉพาะศาลปกครอง แต่อย่างใด ดังนั้น หากมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัย

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดการก่อตั้งองค์กรอิสระ

แนวความคิดเรื่องการมีองค์กรของรัฐที่อิสระ (Independent Regulatory Agency) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ (reulate) และควบคุม (control) กิจกรรมบางอย่างของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งเศรษฐกิจของประเทศ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงเป็นสถาบันทางการบริหารที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่หากพิจารณาโครงสร้างของรัฐอันเป็นสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการแล้วย่อมไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวได้ กล่าวคือ (วิชญ์ วรวิญญู, 2548, หน้า 36-37.)

รัฐสภา แม้มีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมายก็ตาม แต่กระบวนการตรากฎหมายย่อมต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการวางระเบียบนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องเฝ้าติดตามการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดและต้องปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

ฝ่ายบริหาร โดยหมายรวมถึงรัฐบาลและฝ่ายปกครอง แม้รัฐบาลจะมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติ เช่น กฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกา ก็ตาม แต่โครงสร้างของรัฐบาลมีลักษณะของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ประกอบกับ รัฐบาลมีความเป็นสถาบันการเมือง ฉะนั้น ย่อมมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวโดยฝ่ายบริหารจึงไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้

ฝ่ายตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยมีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ฉะนั้น ฝ่ายตุลาการจึงไม่อาจที่รับมอบให้ดำเนินการดังกล่าว

แนวความคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงถูกนำมาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในทางบริหารเพื่อให้มีประสิทธิภาพ โดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีลักษณะพิเศษ คือ องค์กรนั้นยังคงเป็นองค์กรของรัฐ แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ และไม่มีการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมือง ทั้งนี้ สถานะความเป็นอิสระดังกล่าวไม่ถึงกับจำเป็นต้องให้องค์กรนั้นกลายเป็นฝ่ายตุลาการ ดังนั้น ลักษณะของอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงสามารถให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางประการที่เป็นการดำเนินการโดยรัฐและเอกชนที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวม เพื่อให้อยู่ในกรอบที่สมควรได้ (ธีระศักดิ์ เชื้อวเวทย์, 2554)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ร่างขึ้นมาโดยมีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง การซื้อเสียง การคอร์รัปชันของผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง แต่การตรวจสอบโดยระบบรัฐสภาของประเทศไทย เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี อาจจะไม่บรรลุผลแห่งการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบรัฐสภาของประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน ฝ่ายรัฐบาลย่อมต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าฝ่ายค้าน แต่สภาผู้แทนราษฎรบางส่วนซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกับรัฐบาลหรือเป็นพรรคร่วม

รัฐบาล ฉะนั้น ฝ่ายค้านซึ่งมีจำนวนเสียงน้อยกว่าแม้จะมีพยานหลักฐานแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย ระบบรัฐสภาดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการต่อผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงบัญญัติให้มืองค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลเหล่านี้เพื่อมุ่งหวังว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางประการ เพื่อให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ผลการวิเคราะห์

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มืองค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อาจจะเกิดปัญหาความขัดแย้งกับองค์กรอิสระอื่น รวมถึงองค์กรศาลด้วย รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้แตกต่างกันไป โดยผู้เขียนขอแยกพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 266 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำว่า “องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” นั้น รัฐธรรมนูญมิได้นิยามความหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้หลายองค์กร รวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/25646 วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก (ศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/25646 ฉบับเต็ม)

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีเพียงอำนาจพิจารณาระดับโทษทางวินัยเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่มีอำนาจฟังข้อเท็จจริงและเปลี่ยนฐานความผิด

ทางวินัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยด้วยเหตุผลดังกล่าว และเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ก็เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ แต่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิก โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้ หรือกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกโดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับใช้ หากมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่

กรณีปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนขอนำคำสั่งศาลปกครองสูงสุดโดยตัดสินเมื่อปี 2544 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังไม่ถูกยกเลิก

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ก.ก.ต. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) นั้น ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดบัญญัติชัดเจนว่ามีสภาพเด็ดขาด อันเป็นเหตุให้ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ แต่การแปลบทบัญญัติมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญ ของศาลปกครองชั้นต้นย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะใช้สิทธิทางศาลซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสอง รับรองไว้ ทั้งยังเป็นการขัดกับหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางรัฐสภาคณะรัฐมนตรีและศาล ทั้งนี้ เพื่อให้มีการคานและถ่วงดุลกันตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ก.ก.ต. หากจะถือว่ามิสภาพเด็ดขาด ย่อมหมายความว่า มีสภาพเด็ดขาดตามภาระหน้าที่หลักเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการใช้อำนาจบริหารเท่านั้น ไม่อาจขยายความให้เป็นการตัดหรือจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญได้ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้และเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในมาตรา 271 และมาตรา 276 ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2544 แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

ผู้เขียนเห็นว่าแม้คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ก.ต. ก็ตาม แต่คณะกรรมการ ก.ก.ต. ก็เป็นองค์กรอิสระ หากเกิดปัญหากับอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการ ก.ก.ต. ก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ แต่ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการ ก.ก.ต. ได้ดำเนินการดังกล่าว โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยโดยอาศัยหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการหรือแนวคิดองค์กรของรัฐที่อิสระซึ่งมีใช้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ทั้งเหตุผลดังกล่าวเป็นข้อสนับสนุนในการวินิจฉัยถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองควบคู่ไปกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยถึงปัญหาดังกล่าวได้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะกำหนดช่องทางไว้ตามมาตรา 266 ก็ตาม

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหากับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 วรรคสอง บัญญัติหลักการจำกัดอำนาจศาลปกครองเพื่อไม่ให้ก้าวล่วงไปวินิจฉัยเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังคงเกิดขึ้นในการพิจารณาของศาลปกครองอยู่ตลอดมา ซึ่งศาลปกครองได้วางแนววินิจฉัยโดยการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 223 วรรคสอง ในทางแคบ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.2/2558 วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจศาลว่า มาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด และมาตรา 166 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 บัญญัติว่าในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เห็นว่า คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินการกิจการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลตามที่ได้รับ การรับรองไว้ในมาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นบทบัญญัติที่ตัดอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องตีความบทบัญญัติในมาตรา 223 วรรคหนึ่งดังกล่าวโดยเคร่งครัดว่า การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น นอกจากจะต้องเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องเป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดด้วย ซึ่งคำว่า “วินิจฉัยชี้ขาด” ในมาตรา 223 วรรคสอง ดังกล่าว ย่อมมีความหมายว่า เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาโต้แย้ง หรือข้อพิพาท เมื่อได้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นแล้วไม่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีก มาตรา 250 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพียงแต่บัญญัติเป็นหลักการไว้กว้าง ๆ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ แต่การมีและการใช้อำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็จะจำกัดสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรองรับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกระบวนการทางวินัยขั้นต้น สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นข้าราชการไว้เป็นพิเศษ โดยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นข้าราชการโดยทั่วไปมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาว่า ไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาได้อีก โดยจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยไว้ โดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาคงเหลือแต่เพียงอำนาจดุลพินิจในการส่งลงโทษเท่านั้น และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก็ถูกจำกัดว่าจะอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา

เท่านั้น โดยจะอุทธรณ์ว่ามีได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติชี้มูลไว้มิได้ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่มีผลเป็นเพียงชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น มิได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ฟังไม่ขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 223 วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนมาตรา 223 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ห้ามศาลปกครองพิจารณาพิพากษากรณีที่ต้องคดีตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และคดีที่พิพาทกันมีการยื่นฟ้องที่ศาลปกครองซึ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. พยายามโต้แย้งว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ยังคงวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว โดยการตีความอธิบายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญกับอำนาจหน้าที่ที่เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การชี้มูลความผิดทางวินัยนั้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา เพราะการชี้มูลความผิดทางวินัยนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีได้บัญญัติถึงองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง แต่ศาลปกครองในฐานะฝ่ายตุลาการย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ทั้งนี้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในเวลาต่อมายังคงวินิจฉัยยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.2/2558 เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.69/2559 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1400/2559

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 210 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

(3) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระ อย่างเช่น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไรก็ตาม หากมีความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ อย่างเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลปกครอง รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัย

กรณีปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญควรมีเจตนารมณ์โดยปล่อยให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยถึงปัญหาดังกล่าว เนื่องจากศาลเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 188 บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

สรุป

คดีพิพาทอยู่ในอำนาจศาลปกครอง อำนาจของศาลปกครองนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 197 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 101 นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 9 กำหนดถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีความอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2561 มาตรา 9 (1)

ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ มติชี้มูลความผิดทางวินัยอันมีผลกระทบต่อบุคคล รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา ทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นำยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนนั้น ถือว่าเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินการกิจการทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้

การชี้มูลความผิดทางวินัยมิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 234 บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาในความผิดทางอาญา รวมถึงพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ โดยมิได้บัญญัติถึงการชี้มูลความผิดทางวินัยไว้ แต่กระบวนการและ ขั้นตอนการชี้มูลความผิดทางวินัยนั้นกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ เท่านั้น ซึ่งการชี้มูลดังกล่าวย่อมกระทบต่อสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เนื่องจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาส่งลงโทษทางวินัยต่อไป

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงแต่อำนาจของศาลปกครองจะถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญห้ามมิให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระอันเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคสาม อย่างเช่น การไต่สวนและชี้มูลความผิดทางอาญาหรือกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ เนื่องจากการดำเนินกระบวนการดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา 234 บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ แต่การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ฉะนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอันจะเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

มีประเด็นที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ คดีที่ผู้ถูกกล่าวหาฟ้องต่อศาลปกครอง หากผู้ฟ้องคดีตั้งประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากสำนวนการไต่สวนย่อมประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงพยานหลักฐานและความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวน รวมถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นข้อมูลที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนนำมาพิจารณาเพื่อส่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจโต้แย้งว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้

ข้อสังเกต ศาลปกครองมีอำนาจฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีทางวินัยซึ่งยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง และปรับฐานความผิดทางวินัยเสียใหม่ได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดห้ามแต่เฉพาะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเท่านั้นที่ไม่สามารถรับฟังข้อเท็จจริงใหม่ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวห้ามมิให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงอีก และเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาแล้วมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว หากมีการอุทธรณ์ภายในองค์กรที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เช่น องค์กรกลาง แต่องค์กรกลางก็ไม่มีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงและเปลี่ยนฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการและรัฐธรรมนูญก็ได้จำกัดอำนาจของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ดี ฉะนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใหม่ได้ ประกอบกับมีอำนาจวินิจฉัยฐานความผิดทางวินัยแตกต่างจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระกับศาลปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติในลักษณะดังกล่าวอีกต่อไป ดังนั้น หากมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ อย่างเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจวินิจฉัยอีกต่อไป ฉะนั้น เมื่อมีคดีอยู่ในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ๆ ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อยู่ในตัว เนื่องจากว่าศาลปกครองเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษารรณคดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 188 ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษารรณคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

เอกสารอ้างอิง

- ธีระศักดิ์ เชี่ยวเวทย์. (2554). *ปัญหาการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: ศักยภาพ คณะกรรมการการเลือกตั้ง. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- วิชญ์ วรญาณ. (2538). *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.2/2558
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.69/2559
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.1400/2559
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546