

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน กรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

จากปัญหาการทุจริตหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบนับวันจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศและการบริหารราชการ อันส่งผลต่อความเชื่อมั่นในระบบราชการทั้งจากประชาชนในประเทศรวมถึงความเชื่อมั่นจากต่างประเทศด้วย รัฐจึงได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวจึงมีการออกระเบียบ กฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีการก่อตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยตรงที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ ซึ่งหมายถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ให้มีอำนาจในการไต่สวน วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความหมายรวมถึงข้าราชการพลเรือนด้วย ในเรื่องเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ไว้แล้วเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน เป็นหลักหรือแนวทางในการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนและในขณะเดียวกันก็เป็นการลงโทษข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดวินัยด้วย ในประเด็นการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น นอกจาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 แล้วยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยได้ด้วย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนนั้น มีกฎหมายถึงสองฉบับที่กำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจและการดำเนินการทางวินัยที่ต่างกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหา รวมทั้งหาสาเหตุของปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ที่เกิดจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งมีปัญหาดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน

ตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่องการสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อ 1 กำหนดให้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว เว้น หมวด 2 พระมหากษัตริย์” แต่ตาม ข้อ 5 แห่งประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับเดียวกัน กำหนดให้ “องค์กรอิสระ และองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป” ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าว และคงมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญหากเป็นการดำเนินการโดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้หรือดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ ก็ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบ ไม่สามารถบังคับใช้ได้ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อราชการและตัวผู้ถูกกล่าวหาตามมาได้ ในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้างนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ในหมวด 11 มีการบัญญัติถึงที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่งและการดำเนินงานต่างๆของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยกำหนดให้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง สรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสนอต่อวุฒิสภา การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปมีพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ราชการหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นและผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และยังกำหนดถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดด้วยโดยอนุโลม การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และดำเนินการอื่นๆตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการให้อำนาจแก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการดำเนินการต่างๆที่เป็นอิสระปราศจากการควบคุมบังคับบัญชาจากหน่วยงานในระบบราชการปกติตามการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งส่วนใหญ่การดำเนินการหรือมาตรการต่างๆมีการมุ่งเน้นไปในการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการทางอาญา การลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา รวมทั้งการดำเนินการในลักษณะเป็นการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตเป็นส่วนใหญ่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่เกี่ยวข้องการดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำที่เป็นความผิดในลักษณะของความผิดทางอาญา ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 19 โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง สรุปลำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสนอต่อวุฒิสภา การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปมีพฤติการณ์ร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกำกับดูแลคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่น

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี เสนอมาตรการ ความเห็น ข้อเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาต ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและส่งเสริมทัศนคติและ ค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต ดำเนินการด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือ ระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้ความเห็นชอบในการ แต่งตั้งเลขาธิการ แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการ อื่นๆตามที่พระราชบัญญัติ นี้กำหนด

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ต่างก็มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในทำนองเดียวกัน แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ได้มีการบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่ครอบคลุมชัดเจนมากกว่าที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน การ ดำเนินการต่างๆ ให้สอดคล้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญ เน้นในเรื่องเกี่ยวกับความผิดที่เป็นความผิดในลักษณะทางอาญาการลงโทษผู้กระทำความผิดทาง อาญา และเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ และที่สำคัญประเด็นเรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทั้ง ที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือที่บัญญัติใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ไม่ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน ใว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด เหมือนเช่นการดำเนินการในความผิดที่มีลักษณะความผิดในทางอาญา

และจากการศึกษาถึงอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน พบว่าได้มีการ บัญญัติไว้มาตรา 91 ในกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิด ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตาม

มาตรา 92 โดยมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 นั้น เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้ดำเนินการไต่สวนวินิจฉัยเรื่องกล่าวหาใดแล้วพบว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยด้วย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยฐานใด และให้ส่งรายงาน เอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติ นั้น ซึ่งเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 91 ได้แยกกระบวนการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาต่างหากจากกัน โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีมูลความผิดทางอาญาก่อนแล้วจึงสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ อีกทั้ง ตามมาตรา 91 (1) ก็มีได้บัญญัติว่าจะต้องมีมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้นนอกจากนี้ มาตรา 92 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย...” อันแสดงให้เห็นว่า หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วเห็นว่า แม้การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่หากปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัยฐานอื่นอันเป็นผลจากการกระทำความผิดที่มีการกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่นตามมาตรา 92 ได้

อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19¹ ดังกล่าวได้มีบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับเรื่องวินัยไว้ ดังนี้ มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มีใช้บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือ

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 19 (4) บัญญัติว่า ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ร่ำรวย ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองรัววิทยปดติกระทำคามผิตฐานทุจริตต่อหน้าทีหรือกระทำคามผิตต่อตำแหน่งหน้าทีราชการหรือคามผิตต่อตำแหน่งหน้าทีในการยุธิธรรมหรือคามผิตทีเก็วข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าทีรวมกระทำคามผิตกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือทีกระทำคามผิตในลักษณะทีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามทีคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่ามีการบัญญัติทีให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจเน้นไปในทางไต่สวนและวินิจฉัยในประเด็นรัววิทยปดติและการกระทำคามผิตทีมีลักษณะคามผิตทางอาญาไม่ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไว้อย่างแต่อย่างใด มีเพียงแต่บัญญัติไว้อย่างกว้างๆว่าให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) สามารถดำเนินการในคามผิตทีเก็วข้องได้ แต่ก็ได้ระบุว่าคามผิตทีเก็วข้องเป็นคามผิตประเภทใดเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นเทคนิคในการบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันการโต้แย้ง ป้องกันปัญหาความชอบธรรม ความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการต่างๆของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และเห็นได้ชัดในบทบัญญัติมาตรา 19 (17)² ยังได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้กำหนด ซึ่งก็มีการบัญญัติเก็วกับอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไว้แบบกว้างๆครอบคลุมการดำเนินการต่างๆของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามทีได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ซึ่งสามารถมีการเชื่อมโยงไปถึงบทบัญญัติในมาตรา 91 และมาตรา 92 ทีให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลในคามผิตทางวินัยข้าราชการพลเรือนได้ด้วยอันเป็นผลทีเกิดภายหลังจากการไต่สวนข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ของ

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 , มาตรา 19 (17) บัญญัติว่าดำเนินการอื่นตามทีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าทีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ในกรณีทีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าทีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทีจะดำเนินการคดีตามทีเห็นสมควรต่อไป หรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานทีรับผิดชอบรับไปดำเนินการต่อไปก็ได้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และได้วินิจฉัย มูลความผิดทางอาญาในกรณีดังกล่าวแล้ว เมื่อเห็นว่ามีมูลความผิดในเรื่องนั้นๆ ให้ส่งเรื่องให้อัยการ สูงสุดเพื่อฟ้องเป็นคดีต่อศาลต่อไป ส่วนประเด็นที่เห็นว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูล ความผิดทางวินัยและส่งรายงานการไต่สวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการ ทางวินัย โดยมีต้องแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการทางวินัยอีก และให้ถือสำนวนการไต่สวนของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นสำนวน สอบสวนทางวินัยดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่างๆแล้วเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการของ ฝ่ายปกครองเพื่อควบคุม ป้องกันการกระทำผิดวินัยและคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทาง ปกครอง การลงโทษผู้กระทำผิดวินัย เป็นการกระทำที่ฝ่ายหนึ่งคือ รัฐ มีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งคือ ตัวข้าราชการ ฉะนั้นการดำเนินการในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ ของข้าราชการนั้น จะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง จะต้องดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งกฎหมายต่างๆที่รัฐจะนำมาบังคับใช้ภายในรัฐนั้น จะต้องมีความเป็นธรรมและเป็นไปตามหลัก นิติรัฐ อันมีหลักการที่สำคัญ คือ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ อันกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในรัฐนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและใน การบัญญัติกฎหมายจะต้องมีการคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติธรรม สิทธิเสรีภาพ ของประชาชนประกอบในการบัญญัติกฎหมาย การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ในส่วนที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในมาตรา 19 นั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติให้มีอำนาจในการดำเนินการ ทางวินัยไว้ในลักษณะที่ชัดเจน

4.1.1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. 1037/2558³

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ว่ามีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และการชี้มูลความผิดวินัยหรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน) มาตรา 301 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าคณะกรรมการ

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. 1038/2558 ระหว่าง นายสมปอง คงศิริ ผู้ฟ้องคดี กับอธิบดี กรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1)... (3) ใ้สวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 19 บัญญัติว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1)...(3) ใ้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 88 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ใ้รับคำกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใ้ใดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดำเนินการตามหมวด 4 การใ้สวนข้อเท็จจริง มาตรา 91 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติ ว่าข้อกล่าวหาใ้ไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาใ้เป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใ้ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติเห็นว่ามีผิด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 (2) ถ้ามีมูลความผิดอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97 และมาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ใ้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาใ้ใ้ได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาใ้เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ใ้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ใ้ใ้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาใ้ใ้แล้วแต่กรณี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นได้ว่า ข้อกล่าวหาใ้ที่อยู่ในอำนาจใ้สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หมายถึงเฉพาะข้อกล่าวหาใ้ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น และโดยที่ประมวลกฎหมาย

อาญาได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ใน ภาค 2 ลักษณะ 2 หมวด 2 มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ใน ลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ดังนั้น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมจึงเป็นความผิดทางอาญา ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไม่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

4.1.2 คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม.6 /2552⁴

คดีนี้ ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อกัน กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาทั้งเก้า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 249 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ว่าจงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เพื่อกลั่นแกล้งให้นายบัณฑิต รัตตะนันท์ ผู้ร้องเรียนและนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ให้ต้องรับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมาตรา 200 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 125

คดีนี้ตามคำร้องขอของผู้ร้องที่อ้างว่า ผู้ถูกกล่าวหาทั้งเก้าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ด้วยการลงมติในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2551 เป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง 9 เสียงว่าการกระทำของผู้ร้องเรียนและนายสมชายมีมูลความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง ซึ่งมติดังกล่าวเป็นมติที่มีได้พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และเป็นมตินอกสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวน เนื่องจากไม่เคยมีการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวมาก่อน เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 47 และมาตรา 53 ประกอบกับมาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 อันเป็นการจงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อกลั่นแกล้งให้ผู้ร้องเรียนและนายสมชาย

⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม.5 /2552 ระหว่าง ร้อยตำรวจโทเชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ กับพวกรวม 135 คน ผู้ร้อง กับ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทั้งคณะ ผู้ถูกกล่าวหา.

ต้องรับโทษนั้น ปรากฏตามคำร้องขอของผู้ร้องเองว่า คณะอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อธิบายข้อกล่าวหาและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ร้องเรียนและนายสมชายทราบในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (5) และ (6) ท้ายคำร้องขออย่างชัดเจนว่า การกระทำของผู้ร้องเรียนและนายสมชายมีมูลความผิดทางวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่ไม่ควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 98 วรรคสอง และมีมูลความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แล้ว ดังนั้นการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวจึงมิใช่การแจ้งข้อกล่าวหาหรือดำเนินคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เท่านั้น แต่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาทางวินัยฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือ นโยบายของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2535 มาตรา 85 วรรคสอง ด้วย ซึ่งเป็นการแจ้งข้อกล่าวหาโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47 แล้ว การแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวไม่จำเป็นต้องแจ้งทุกข้อหา เมื่อได้มีการแจ้งให้ทราบถึงพฤติการณ์ในการกระทำ ความผิดก็เป็นการเพียงพอและถือได้ว่าการแจ้งข้อหาอื่นที่อาศัยพฤติการณ์เดียวกันนั้นด้วย คดีนี้ถึงแม้จะได้รับความตามคำร้องขอว่า คณะอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากว่าผู้ร้องเรียนและนายสมชายไม่มีมูลความผิดและเห็นควรให้ข้อกล่าวหาทั้งหมดตกไปก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงความเห็นของคณะอนุกรรมการไต่สวนในเบื้องต้นที่จะต้องสรุปเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50 เนื่องจากคณะอนุกรรมการไต่สวนเป็นเพียงผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.ได้รับสำนวนการไต่สวนแล้วจะต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนซึ่งหากจำเป็นต้องไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนก็ได้ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ความเห็นของคณะอนุกรรมการไต่สวนจึงหาได้เป็นการผูกมัดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องถือตามแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกกล่าวหาทั้งเก้าพิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว

เห็นว่า การกระทำของผู้ร้องเรียนและนายสมชายมิได้เป็นการกระทำฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ที่สั่งระงับเรื่องโดยไม่ดำเนินการทางวินัยและไม่ดำเนินการเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางแพ่ง คงฟังได้แต่เพียงว่าเป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง ซึ่งเป็นพฤติการณ์ที่เบากว่า ผู้ถูกกล่าวหาทั้งเก้าข้อมมีอำนาจที่จะฟังข้อเท็จจริงตามมูลฐานดังกล่าวมาวินิจฉัยชี้มูลความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 วรรคสอง ได้โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตามมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อีก เพราะข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งเก้าอาศัยในการชี้มูลรวมอยู่ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนแล้ว มิใช่ นำข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อื่นนอกสำนวนมาวินิจฉัย การมีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิดตามข้อหาดังกล่าวของผู้ถูกกล่าวหาทั้งเก้าจึงไม่ใช่เป็นการวินิจฉัยนอกสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงอันเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเพราะตามบทบัญญัติดังกล่าวหาได้ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลในความผิดฐานอื่นที่ได้จากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด คงบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลหรือไม่ หากมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไปเท่านั้น ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาทั้งเก้าก็ได้พิจารณาจากสำนวนการไต่สวนโดยชอบแล้ว การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาทั้งเก้าจึงไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และเมื่อพฤติการณ์ตามคำร้องขอฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาทั้งเก้าเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จึงมิใช่เป็นการกลั่นแกล้งให้ผู้ร้องเรียนและนายสมชายต้องรับโทษอยู่ในตัว ดังนั้น องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 1 ว่า เมื่อคำร้องขอของผู้ร้องไม่มีมูลความผิดตามที่กล่าวหาจึงไม่มีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำ หน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำ ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำ ร้องขอตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 มาตรา 37 อีกต่อไป

พิพากษาให้ยกคำร้องขอ

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. 1037/2558 จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่วนความผิดทางวินัยที่เกิดจากความผิด

ฐานอื่นนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไม่มีอำนาจที่จะไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย เมื่อเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม.5 /2552 นั้นเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 91 ได้แยกกระบวนการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาต่างหากจากกัน โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีมูลความผิดทางอาญาก่อนแล้วจึงสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ อีกทั้ง ตามมาตรา 91 (1) ก็มีได้บัญญัติว่าจะต้องมีมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา 92 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย...” อันแสดงให้เห็นว่า หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วเห็นว่า แม้การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่หากปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัยฐานอื่นอันเป็นผลจากการกระทำความผิดที่มีการกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่นตามมาตรา 92 ได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 158/2551) ได้วินิจฉัยว่า “มูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 มิได้มีความหมายเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น” และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม.5/2552 พิพากษาสรุปว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ)

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้บัญญัติอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการชี้มูลความผิดทางวินัยไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 19 แต่ได้มีการบัญญัติให้อำนาจไว้ในมาตรา 91 โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีมูลความผิดทางอาญาก่อนแล้วจึงสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ อีกทั้ง ตามมาตรา 91 (1) ก็มีได้บัญญัติว่า จะต้องมีมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น

4.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือน กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยและในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ผู้ได้บังคับบัญชาไม่กระทำผิดวินัย ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยนั้นได้มีการกำหนดระเบียบ วิธีการดำเนินการทางวินัยไว้แล้ว การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการลงโทษและป้องปรามให้ข้าราชการพลเรือนประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัย เพราะหากพิจารณาในอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการประเภทอื่นๆแล้วจะเห็นได้ว่า ข้าราชการเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการ การดำเนินการต่างๆของระบบราชการ เป็นเสมือน กลไกอย่างหนึ่งของระบบราชการที่คอยขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการต่างๆของประเทศให้เป็นไปได้ด้วยความถูกต้อง เรียบร้อย เกิดประโยชน์ต่อประชาชน สังคม และประเทศตามมา ฉะนั้น ข้าราชการการจึงจำเป็นต้องมีการประพฤติ ปฏิบัติ การวางตน ที่เหมาะสม อันจะส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ ความเชื่อมั่น และความสะดวกในการปฏิบัติราชการต่อไป และเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่ข้าราชการผู้กระทำผิดสังกัดอยู่เป็นผู้ดำเนินการและผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย การดำเนินการทางวินัยนั้นไม่ได้มีจุดประสงค์มุ่งในการลงโทษเพียงอย่างเดียว แต่การดำเนินการทางวินัยมุ่งที่จะเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยหรือให้ผู้บังคับบัญชารักษาวินัยของผู้ได้บังคับบัญชา แทนที่จะให้มีการลงโทษทางวินัยแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น ได้กำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษข้าราชการพลเรือน การเสริมสร้างให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย ดูแลควบคุมความประพฤติปฏิบัติให้อยู่ในกรอบระเบียบวินัย เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจบรรจุ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 รวมถึงผู้บังคับบัญชาในระดับต้นที่มีหน้าที่จะต้องรายงานพฤติการณ์ ความประพฤติอันอาจเป็นการผิดระเบียบ วินัย ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการมีมติว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยและกำหนดฐานความผิดได้ด้วย ตามมาตรา 92 วรรค 1 ที่บัญญัติว่า “ใน

กรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นแล้วแต่กรณี” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการมีมติว่าข้าราชการพลเรือน ผู้ใดกระทำความผิดวินัยและมีอำนาจกำหนดฐานความผิดทางวินัยได้ด้วย เช่น กำหนดว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง อันจะส่งผลถึงอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ที่จะดำเนินการทางวินัย หรือพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ กล่าวคือในกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษได้ 2 สถาน คือ ปลดออก กับไล่ออก จากราชการ ไม่สามารถใช้ดุลย พินิจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่างๆแล้วเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะมีดุลยพินิจในการดำเนินการสืบเนื่องจากผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและรับทราบความประพฤติต่างๆ ตลอดถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นอย่างดี ประกอบกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยเป็นเสมือนเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการปกครอง บริหาร รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย ในการดำเนินการทางวินัยมิได้มุ่งที่จะลงโทษทางวินัยเพียงอย่างเดียวแต่ให้มีการป้องกัน ส่งเสริม เสริมสร้างในเรื่องวินัยด้วย และแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 นั้นมองว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการตามหลักการทางปกครองตามแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง คือ หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการปฏิบัติ หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ หลักสุจริตและการใช้สิทธิโดยมิชอบ หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง และหลักเกี่ยวกับ

ประโยชน์สาธารณะ ในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวคิดดังกล่าวนี้ ผู้บังคับบัญชาข้าราชการเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการดำเนินการ ซึ่งก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 อันถือเป็นกฎหมายแม่บทของข้าราชการพลเรือนก็ว่าได้

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยการ กำหนดฐานความผิดทางวินัย และให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ซึ่งเท่ากับเป็นการลดทอนการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นเสมือนการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาจะต้อง เห็นตามและ ดำเนินการตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติดังกล่าว ทั้งที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ให้อำนาจ ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณา และสามารถให้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ซึ่ง ดุลพินิจดังกล่าวนี้มีทั้ง ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ดุลพินิจในการกำหนดโทษสำหรับการ ลงโทษทางวินัย ฉะนั้นการที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวจึงเป็นการมองอย่าง แคบมองเฉพาะการมุ่งที่จะลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนเหมือนเช่นการลงโทษในการกระทำ ที่เป็นความผิดที่มีลักษณะทางอาญา แท้จริงแล้ววินัย และการดำเนินการทางวินัยมิได้มุ่งที่จะลงโทษ ผู้กระทำผิดวินัยเพียงอย่างเดียวแต่เป็นการเสริมสร้าง ป้องกันมิให้มีการกระทำผิดวินัยด้วยจึง ได้มีการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้เหมาะสมที่จะดำเนินการทางวินัย

ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการมีมติ ชี้มูลความผิดทางวินัย ข้าราชการได้ด้วย นอกเหนือจากผู้บังคับบัญชาที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 นั้น และในการดำเนินการกรณี ที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูล ความผิดทางวินัยผู้บังคับบัญชาไม่มีดุลพินิจที่จะดำเนินการทางวินัยได้อย่างอิสระตามความ เหมาะสมและจำเป็นเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ทำให้เห็นว่าคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ใช้อำนาจเหนือผู้บังคับบัญชาและเป็นเสมือนการบังคับผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลสามารถใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ อันทำให้เกิดปัญหาตามมา ไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัยทั้งจากตัวข้าราชการผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยและบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบในเรื่องดังกล่าวได้ ประเด็นในเรื่องดุลพินิจและอำนาจผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยจึงเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่ง

4.2.1 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เรื่อง คำที่ 5210042 เรื่องแดงที่ 0001153 พ.ศ.2553⁵

อดีตรองอธิบดีกรมสรรพากร อุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่เกิดจากมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงโดยสรุปคือ ผู้อุทธรณ์ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากร และได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงการคลังให้เป็นคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 (กระทรวงการคลัง) ต่อมาคณะกรรมการคัดเลือกฯ ซึ่งรวมถึงผู้อุทธรณ์ได้ถูกผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกฯ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการคัดเลือกดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนในกรณีดังกล่าว และต่อมาคณะอนุกรรมการไต่สวนได้มีความเห็นว่า ขณะผู้อุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาได้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการคัดเลือกฯ โดยมีขอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เข้ารับการพิจารณาคัดเลือกทั้งที่เป็น ผู้กล่าวหาและผู้เข้ารับการพิจารณารายอื่น สร้างความเสียหายแก่กระบวนการพิจารณาคัดเลือกและการบริหารงานทรัพยากรบุคคลของกระทรวงการคลังอย่างร้ายแรง ต้องมีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากรในเวลาต่อมา การกระทำของผู้อุทธรณ์เป็นความผิดในทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วจึงมีมติเสียงข้างมาก

⁵ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เรื่อง คำที่ 5210042 เรื่องแดงที่ 0001153 พ.ศ.2553 ระหว่าง นายสุภรัตน์ วัฒนกุล ผู้อุทธรณ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คู่กรณีในอุทธรณ์.

เห็นชอบตามความเห็นของคณะอนุกรรมการได้เห็นว่า การกระทำของผู้อุทธรณ์มีมูลเป็นความผิด อาญาตามฐานความผิดที่เสนอ และมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม และต่อมาประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ส่งรายงาน และสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็น ไปยังกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

หลังจากที่กระทรวงการคลังได้รับรายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว อ.ก.พ. กระทรวงการคลังได้มีการประชุมเกี่ยวกับการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้อุทธรณ์โดยเห็นว่า ในกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดของผู้อุทธรณ์ ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม อย่างไรก็ตาม ที่ประชุม อ.ก.พ. กระทรวงการคลังได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผลการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้อุทธรณ์ที่ผ่านมาได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความทุ่มเทอย่างเต็มกำลัง ด้วยความรู้ ความมานะ อุตสาห และเสียสละ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการอย่างเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งมีคุณประโยชน์ต่อทางราชการมาโดยตลอด นับว่าเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าของกระทรวงการคลัง และจากการตรวจสอบประวัติการรับราชการของผู้ฟ้องคดี ก็ไม่ปรากฏว่าเคยมีประวัติการถูกลงโทษทางวินัยมาก่อนแต่อย่างใด

แต่ทั้งนี้เนื่องจากตามข้อกฎหมายในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก อ.ก.พ. กระทรวงการคลัง จึงต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้อุทธรณ์ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดดังกล่าว และเนื่องจากในกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดผู้อุทธรณ์ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งมาตรฐานการลงโทษกรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 กำหนดแนวทางให้ถือปฏิบัติไว้ว่า “การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใด ไม่เป็นเหตุ

ลดหย่อนโทษ เป็นปลดออกจากราชการ” ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงการคลังต้องถือปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าว ตามนัยมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อ.ก.พ. กระทรวงการคลังจึงไม่อาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น จากกรณีความผิดของผู้อุทธรณ์ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูล อ.ก.พ. กระทรวงการคลัง จึงมีมติให้ลงโทษไล่ออกผู้ อุทธรณ์ออกจากราชการ ตามแนวทางการลงโทษของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ดังนั้น ปลัดกระทรวงการคลังในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้อุทธรณ์ได้อาศัยอำนาจตาม ความในมาตรา 97 และมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งให้ลงโทษไล่ออกผู้อุทธรณ์ออกจากราชการตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงการคลังดังกล่าว

ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษของกระทรวงการคลัง จึงได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยมี ความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่าพยานหลักฐานจากสำนวนการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนซึ่งถือเป็นสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เพียงพอให้พิจารณาวินิจฉัยได้ว่า การกระทำของ คณะกรรมการคัดเลือกฯ ที่ได้ดำเนินการ และพิจารณาคัดเลือกข้าราชการ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร 9) กรมสรรพากร ซึ่งมีได้ปฏิบัติตามแนวทางตามหลักเกณฑ์ ๖ 9 เป็นไปโดยมีเจตนาทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกทั้ง 4 ราย และเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นกรรมการคัดเลือกด้วยไม่ได้กระทำผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ราชการ ตามมาตรา 82 อุทธรณ์ส่วนใหญ่ของผู้อุทธรณ์ฟังขึ้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จะมีความเห็นเป็น เอกฉันท์ว่าในกรณีนี้ไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์มีเจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ราชการโดยมิชอบ แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เลียงข้างมาก (5 ท่าน) เห็นว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จะต้องผูกพันตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ความผิด ทำให้ไม่อาจวินิจฉัยเปลี่ยนฐานความผิดลงทำได้เพียงปรับระดับโทษเท่านั้น ฉะนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จึงให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากไล่ออกจากราชการเป็น ปลดออกจากราชการ

จากกรณีอุทธรณ์ของอดีตอธิบดีกรมสรรพากรนั้น ผู้เขียนเห็นว่าก่อให้เกิดผลประหลาดในทางกฎหมาย กล่าวคือ ถึงแม้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เสียข้งมากมีความเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ไม่ได้กระทำความผิด แต่กลับไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไปในทางที่เห็นสมควรได้ ซึ่งขัดกับหลักความรับผิดชอบที่ว่า บุคคลจะต้องได้รับโทษ ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น การที่ให้หน่วยงานต้นสังกัดถือสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกและให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนลงโทษตามมติที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูล เท่ากับว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นผู้สั่งลงโทษทางวินัยนั่นเอง ซึ่งเป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการใช้อำนาจหน้าที่และดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ

4.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัย

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการตรวจสอบทบทวนว่าคำสั่งดังกล่าวมีความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่อย่างไร ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการขั้นตอนไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยทั่วไปการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนจะต้องดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้

โดยปกติในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนจะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นๆ ซึ่งในกรณีดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 โดยข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับผู้ถูก

กล่าวหาอื่น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษและกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับเรื่องดังกล่าวจะต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ประกอบกับกระบวนการอุทธรณ์สำหรับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า การอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติ มีใช้ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติองค์กลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา(ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับผู้ถูกกล่าวหาอื่น ๆ เท่ากับว่าต้องอุทธรณ์ ตามกฎหมายแม่หรือกฎหมายหลักที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่ในกรณีนี้ก็คือระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สิทธิข้าราชการผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการสั่งลงโทษ คือ เฉพาะระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาให้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกระดับการลงโทษเท่านั้น จะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสอบสวนของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไม่ได้ ซึ่งแตกต่างกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่สามารถอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมด จึงเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์

จากการศึกษาการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการดำเนินการเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับ และเกิดความเกรงกลัว และจากการพิจารณาแนวคิดของการลงโทษที่ดีตามแนวคิดนี้ ต้องประกอบด้วยหลักการดังนี้

1. การลงโทษผู้กระทำความผิด มิได้มุ่งถึงการลงโทษสิ่งผิดที่ผู้ผู้นั้นกระทำมาแล้วในอดีตแต่เป็นการลงโทษเพื่อป้องกันการที่ผู้นั้น หรือบุคคลอื่นในสังคมจะกระทำความผิดขึ้นมาใหม่
2. การลงโทษการกระทำที่เป็นความผิด จะมีความชอบธรรม ถ้าได้กระทำเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
3. วิธีการลงโทษอันจะมีผลเป็นการป้องกันนี้ คือ การลงโทษเพื่อเตือนให้ผู้กระทำความผิด และผู้อื่นตระหนักถึงผลการฝ่าฝืนกฎหมาย
4. การลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่เขาควรจะได้รับจากรัฐเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ
5. ความชอบธรรมของระบบการลงโทษวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม

ฉะนั้นแล้วการลงโทษทางวินัยเป็นการดำเนินการเพื่อความคงอยู่ ความมีระเบียบวินัยของข้าราชการพลเรือนไม่ได้มุ่งที่จะมีการลงโทษที่เป็นไปในทางอาญา เป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชา เป็นเครื่องมือในการปกครอง การบริหารรูปแบบหนึ่งซึ่งในการดำเนินการอาจมีความผิดพลาดได้จึงต้องมีการตรวจสอบ มีการโต้แย้ง ซึ่งก็หมายถึงการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น

การอุทธรณ์เป็นมาตรการภายในของผู้บังคับบัญชาหลังจากที่ได้ดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครอง และการให้การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยมีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เพื่อให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์ จึงเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสรับรู้และแก้ไขการสั่งการผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเอง การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการควบคุมของผู้บังคับบัญชา เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองอย่างหนึ่ง

แต่ในกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ออกคำสั่งหรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัยก็จริงแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาไม่ได้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก็ไม่อาจพิจารณาทบทวนหรือดำเนินการตามแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ให้ข้าราชการพลเรือนอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษ กล่าวคืออุทธรณ์ได้เฉพาะในระดับของโทษที่ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่ง จะอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงไม่ได้ จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้อย่างถูกต้องตามแนวคิดและหลักการในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้เป็นกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายใน หรือโดยผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเสียก่อน หากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ สำหรับในประเทศที่ไม่มีศาลปกครองจะสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของรัฐบาลกลางได้ จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนในการอุทธรณ์มีกระบวนการ ขั้นตอน ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับเดียวกันทั้งกระบวนการ ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาชี้ขาดตัดสินความผิดทางวินัย

ดังนั้นเห็นได้ว่าพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้เฉพาะในเรื่องของระดับโทษที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัยไม่สามารถพิจารณาในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดการกำหนดฐานความผิดได้ อันทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคเท่าเทียมในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการอื่นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัย

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้พิจารณาและวินิจฉัยว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดมีความผิดในทางอาญาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) แล้ว ถ้าเห็นว่าการผิดดังกล่าวมีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีพฤติการณ์กระทำความผิดทางวินัยฐานใด และให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกและให้ถือรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย และในบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ยังได้บัญญัติอีกว่าในกรณีที่เป็นการทุจริตตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ถึงการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ระหว่างข้าราชการพลเรือนกับ ข้าราชการตุลาการ และข้าราชการอัยการ กรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติว่ากระทำความผิดทางวินัย เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับแจ้งมติพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษตามฐานความผิดนั้นๆ ได้เลย โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 อีกและให้ถือเอกสารความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นสำนวนการสอบสวน ซึ่งเห็นว่าการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) นั้นส่วนใหญ่จะมีการสอบสวนเพื่อแสวงหาหลักฐาน พยานต่างๆที่

ชี้ให้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาในนั้นได้กระทำความผิดอย่างไร เพื่อส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดฟ้องศาลเพื่อลงโทษผู้กล่าวหาทางอาญา ตามที่กฎหมายกำหนดโทษไว้ การสอบสวน การแจ้งสิทธิต่างๆ ตลอดจนให้ผู้ถูกกล่าวหาให้การต่อสู้หรือหักล้างข้อกล่าวหา ก็กระทำในฐานะที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาในทางอาญาเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยมีได้มีการคำนึงถึงผลกระทบ สิทธิต่างๆ หรือขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยเลย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยมีความแตกต่างกับการดำเนินการทางอาญา กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยเป็นการดำเนินการเพื่อลงโทษข้าราชการที่กระทำผิด หรือมีพฤติการณ์ต่อไปในทางเสียหายอันเป็นการละเมิดต่อวินัยข้าราชการที่ได้มีการกำหนดไว้ มุ่งที่จะลงโทษเพื่อให้ข้าราชการมีความเกรงกลัวและอยู่ในระเบียบวินัย อันจะเป็นผลดีต่อการบริหารราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการลงโทษทางวินัยเป็นการป้องปรามการกระทำผิดวินัยของข้าราชการ เป็นทั้งการป้องกัน การลงโทษ การปราม ข้าราชการไปในตัว มิได้มีการมุ่งที่จะเป็นการลงโทษในลักษณะการลงโทษทางอาญา ฉะนั้นการลงโทษทางอาญา และทางวินัยนั้นมีความแตกต่างกันไม่ว่าวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ของการลงโทษ ตลอดจนการพิจารณาและการลงโทษก็มีความ

กรณีที่ข้าราชการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เห็นว่าเป็นผิดทางวินัยที่เป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ นั้น ให้ประธานกรรมการส่งเอกสารพร้อมความเห็นให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และประธานคณะกรรมการอัยการ พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ ให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยตามที่ระเบียบ กฎหมายกำหนด และให้ถือเอาเอกสารความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย จึงแสดงให้เห็นว่าในกรณีดังกล่าวนี้ ซึ่งเห็นได้ว่าหากข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยตามกฎหมายนั้นๆ ได้ และให้ถือเอกสารความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนทางวินัย เท่ากับว่ามติหรือความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไม่มีผลที่จะเป็นการบังคับลงโทษข้าราชการนั้นได้ เหมือนกับข้าราชการพลเรือนที่เป็นการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยที่ข้าราชการพลเรือนไม่สามารถชี้แจงหรืออุทธรณ์ในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงได้เลย

ดังนั้นการกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยระหว่างข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ เกี่ยวกับหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ทั้งหลักการดังกล่าวสำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ยกเลิกโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ลงวันที่ พฤษภาคม 2557 แล้วก็ตาม หลักความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของระบบประชาธิปไตยและในบางครั้งถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สุด พื้นฐานเสียยิ่งกว่าเสรีภาพ ทั้งนี้เพราะความเสมอภาคก็คือมนุษย์ ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มเข้าถึงได้ ในขณะที่คนบางกลุ่มเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพ และเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างจริงจัง

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท คือ หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ และหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ

ดังนั้นการที่กฎหมายบัญญัติให้การดำเนินการทางวินัยระหว่างข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ มีการดำเนินการที่ต่างกันในการพิจารณาดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจในการลงโทษทางวินัย การกำหนดให้มีการลงโทษโดยมิต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ทำให้ข้าราชการพลเรือนไม่มีโอกาสได้ทราบและชี้แจงข้อเท็จจริงที่เพียงพอ เมื่อเทียบกับการดำเนินการของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ จึงเห็นว่าเป็นการปฏิบัติที่มีความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่การที่จะกำหนดให้เหมือนกันนั้นก็ไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายเพียงแต่ในการบัญญัติกฎหมายก็ให้คำนึงถึงสิทธิ ของข้าราชการพลเรือนให้เทียบเท่าข้าราชการอื่นที่กล่าวมาข้างต้นเท่านั้น ก็ทำให้กฎหมายมีความเป็นธรรมมีความเสมอภาค เป็นที่ยอมรับจากทุกคนทุกฝ่าย