

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในระบบราชการถือเป็นมาตรการที่มุ่งจะป้องปรามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด รวมทั้งขนบธรรมเนียมของทางราชการกำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการลงโทษเจ้าหน้าที่ซึ่งมีพฤติการณ์กระทำผิดทางวินัยแตกต่างกัน ถือเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้อำนาจ กระบวนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนตามมติที่มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เริ่มจากการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าข้าราชการพลเรือนดังกล่าวอยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการกระทำที่ถูกลกล่าวหาเป็นการกระทำการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะได้ทราบรายละเอียดข้อเท็จจริงของการกระทำที่ถูกลกล่าวหา และพิสูจน์ความผิดของข้าราชการพลเรือนตามข้อกล่าวหา และเมื่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ประชานกรรมการก็จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของข้าราชการพลเรือนผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยดังกล่าวให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ณ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2540 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และเมื่อได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหน้าที่ต้องพิจารณาลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้นั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และเมื่อมีการลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว หากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่เห็นควรยอมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว หากไม่เห็นชอบด้วยก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ทบทวนตรวจสอบดุลพินิจการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่อไปได้ ซึ่งการใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาหรือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว เป็นมาตรการหรือการกระทำของฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่งที่จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ และสถานะภาพของข้าราชการพลเรือนได้ การกระทำทางปกครองดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกัน การกระทำทางปกครองต้องสามารถถูกควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองตามหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ได้ด้วย

ทั้งนี้ แม้คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดังกล่าวจะสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้เมื่อถูกผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว แต่สิทธิในการอุทธรณ์และขอบเขตในการวินิจฉัยพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีความแตกต่างกันกับคำสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีที่เป็นการดำเนินทางวินัยในกรณีปกติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้จำกัดสิทธิของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คงมีสิทธิอุทธรณ์แต่ได้เฉพาะดุลพินิจการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้เท่านั้น จะใช้สิทธิในการอุทธรณ์ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายว่าการกระทำของตนไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไม่ได้เช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีปกติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และไม่อาจอุทธรณ์มติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ นอกจากนั้น แม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 จะบัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย

อย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ จะเห็นว่า การสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ซึ่งเป็นอำนาจผูกพันว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องสั่งลงโทษอย่างร้ายแรงเท่านั้น และอำนาจดุลพินิจดังกล่าวเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสามารถเลือกการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ 2 สถาน คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ โดยให้คำนึงถึงตามความร้ายแรงและยังให้อำนาจดุลพินิจในการลดหย่อนโทษได้อีก โดยพิจารณาจากความเหมาะสมและความร้ายแรงของความผิด ประกอบคุณงามความดีของข้าราชการพลเรือนที่อาจได้กระทำมาพิจารณาประกอบการกำหนดโทษทางวินัยได้ ส่วนการในพิจารณาชั้นอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการล้วนแต่เป็นบุคคลผู้ทรงวุฒิ²¹¹ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการพิจารณาวินิจฉัย

²¹¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 25 ผู้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น อัยการจังหวัดหรือมีตำแหน่งเทียบเท่าอัยการจังหวัด หรือกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 86 ก (3) ที่กำหนดให้องค์คณะวินิจฉัยใช้อำนาจดุลพินิจในการวินิจฉัยการลดหย่อนโทษกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ กล่าวคือ ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานเบา หรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้ แต่กลับมีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 เรื่อง การลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว.234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 เรื่อง ขอปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี ที่กำหนดแนวทางการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือละทิ้งหน้าที่ราชการ ติดต่อกันเป็นเวลายาวนานเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืน หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการได้ อันมีลักษณะเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้อำนาจแต่งตั้งถอดถอนในการกำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ต้องลงโทษไล่ออกเท่านั้น และไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการลดหย่อนโทษแต่อย่างใด และยังเป็นออกมมติคณะรัฐมนตรีจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นผู้ทรงวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญการพิจารณาวินิจฉัย และนำเชื่อถือซึ่งควรที่น่าจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมเพียงพอในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้อีก คงเหลือแต่เพียงอำนาจผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น กรณีจึงต้องถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีเนื้อความที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารราชการเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน และยังมีลักษณะขัดต่อความเสมอภาคหรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเสื่อมถ่วงแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยที่ผ่านการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กับการไต่สวนโดยคณะกรรมการ

สอบสวนความผิดทางวินัยที่ต้งขึ้น โดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังกล่าว

ในส่วนประเด็นเรื่องอำนาจศาล ในการตรวจสอบมติชี้มูลความผิดทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น แม้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 จะกำหนดให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนซึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือ ถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อให้ทบทวน ตรวจสอบ ดุลพินิจการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้เท่านั้น แต่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ไม่มีสิทธิใด ๆ ทางกฎหมายในการดำเนินการกับมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ประกอบกับ มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 752/2551 กรณีเทียบเคียงที่วินิจฉัยว่า “เมื่อปรากฏว่าการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะได้นำมติชี้มูลความผิดทางวินัยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาจัดทำคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเรียกให้ส่งใช้เงินบำนาญคืน โดยไม่ถูกต้อง จึงเห็นว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิ หรือ หน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยไม่อาจแก้ไขเยียวยา ให้หมดไปได้ อีกทั้งปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งจากอธิบดีกรมที่ดินแต่อย่างใด จึงไม่ถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง และเมื่ออธิบดีกรมที่ดินต้องนำมติชี้มูล ความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงย่อมเป็น ตัวการในการกระทำความผิดดังกล่าวโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคดีนี้ และ ศาลปกครองสูงสุดก็ชอบที่จะมีอำนาจดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไรก็ตาม การคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ ผู้ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งพิจารณาโทษทางวินัยแก่ ผู้ถูกกล่าวหา นั้น หากจะมีผลทางกฎหมายก็จะมีผลทางกฎหมายแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ภายใน ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอธิบดีกรมที่ดินซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หากมีผล ทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือก่อความเดือดร้อน

หรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ คงมีแต่เฉพาะคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทางวินัย ตามฐานความผิดที่มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีมูลแก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่มีผลทางกฎหมาย กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีมติเพิกถอน มติของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้”

ประกอบกรณีที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่กำหนดว่าในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้ง ความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ โดยเมื่อได้รับรายงานดังกล่าว แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนา คำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง และ หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใด ละเลยไม่ดำเนินการลงโทษตามมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัย เสียเอง การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ มีลักษณะเป็นการบังคับผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ต้องลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมีมูลและเป็นการบังคับให้คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ทำให้ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ในฐานความผิดที่แตกต่างจากมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ มติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าว จึงเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองสูงสุด เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือน ที่ถูกผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2551 ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกมติดังกล่าวซึ่งมี ผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนแล้ว ข้าราชการพลเรือนดังกล่าวก็ย่อมจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อ

ศาลปกครองสูงสุด เพื่อขอให้ศาลแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหายดังกล่าว โดยการเพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

นอกจากนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ชี้มูลความผิดจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ศาลปกครองสูงสุดก็มิได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา เพิกถอนไปถึงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นที่มาของการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เมื่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่มีผล เป็นการเพิกถอนมติการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ หรือมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยใหม่ เพราะมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าวยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งต้องอาศัยมติการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีจึงเห็นว่า ยังไม่มีองค์ประกอบใดที่เข้ามาตรวจสอบและควบคุมการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย และไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกลงโทษได้เลย

5.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการ ดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ล้วนแต่มุ่งเน้นที่จะป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ ที่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษที่รุนแรง กับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ และสถานะภาพของ ข้าราชการพลเรือนได้ การกระทำทางปกครองดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า การกระทำ ทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันการกระทำทางปกครองต้องสามารถถูกควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองตามหลักนิติรัฐได้ด้วย

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือน ต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีที่มาจากพระราชบัญญัติมาตรการของ ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 เรื่อง การลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว.234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 เรื่อง ขอบปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี นั้น มีลักษณะเป็นตีกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจของ ฝ่ายปกครอง และตีกรอบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการมากเกินไป จึงส่งผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกและเกิดความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหา ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี แต่มติคณะรัฐมนตรีเป็นแต่เพียงแนวทางปฏิบัติ หรือนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายปกครองเท่านั้น การที่มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 เรื่อง การลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว.234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 เรื่อง ขอบปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี กำหนดให้การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยอย่างรุนแรงเฉพาะฐานฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย ให้ต้องลงโทษไล่ออกจากราชการสถานเดียว ซึ่งมีเนื้อหาไปในทางจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอนถอดในการกำหนดโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และในทางจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้สามารถใช้อำนาจดุลพินิจในการเลือกการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ 2 สถาน คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ทั้งยังให้อำนาจดุลพินิจในการลดหย่อนโทษได้ โดยพิจารณาจากความเหมาะสมและความร้ายแรงของความผิด ประกอบคุณงามความดีของข้าราชการพลเรือนที่อาจได้กระทำมาพิจารณาประกอบการกำหนดโทษทางวินัยได้ ทั้งยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่กลับมาปฏิบัติราชการ

อีกเลย ให้ได้รับการลงโทษทางวินัยไม่เท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงในความผิดฐานอื่น แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องและขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของข้าราชการพลเรือน

ผู้วิจัยจึงเห็นควร ให้สำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 เรื่อง การลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว.234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 เรื่อง ขอบปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี และหากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นยืนยันให้ลงโทษข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่ได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลยดังกล่าว โดยให้ลงโทษไล่ออกสถานเดียว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในประเด็นดังกล่าว โดยกำหนดบทลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสั่งลงโทษไล่ออกสถานเดียว เพื่อจะทำให้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวสามารถใช้อย่างบังคับได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต่อไป

5.2.2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจศาลในการตรวจสอบมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จะกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ก็ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ก็ตาม แต่กระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวก็มีความล่าช้าและก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นแล้ว และคงใช้สิทธิในอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะดุลพินิจการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเท่านั้น

แต่หากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่เห็นด้วยกับ คำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่ไม่มีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เนื่องจากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงจนถึงการพิจารณาวินิจฉัยสรุปสำนวนชี้มูลความผิดของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น กฎหมายกำหนดอำนาจให้กระทำได้โดยลำพังตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ ไม่มีกรอบระยะเวลาดำเนินการไต่สวนที่แน่นอน สามารถกำหนดฐานความผิดและลงโทษได้ภายใน องค์กรเดียว และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. สิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมายในทันที เพราะอำนาจหน้าที่ในการลงโทษทางวินัยเป็นของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ข้าราชการพลเรือนผู้นั้น โดยไม่มีองค์กรอื่นใดหรือหน่วยงานใดสามารถเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุล การใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้เลย จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อ การอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติข้อมูลความผิดทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นอย่างมาก จึงเห็นสมควรให้เป็นอำนาจศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยงานที่ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีปกครองเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการพิจารณาวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ เมื่อมีผลของการลงมติดังกล่าวเป็นทางการก่อนที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัย เพราะหากยอมให้มีการ นำมติข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปเป็นฐานในการลงโทษ ทางวินัยได้แล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเดือนร้อนหรือเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนเป็นอย่างมาก

ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยการบัญญัติเพิ่มเติมมาตรา 44 ทวิ เข้าไปในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เรื่องการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนนำคดีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือมติข้อมูล ความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด โดยให้การดำเนินการฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นไปตามบทบัญญัติ ดังนี้

“มาตรา 44 ทวิ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือมติข้อมูล ความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้ง พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย กระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตาม กฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการ กระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยมิชอบ ให้ถูกผู้กล่าวหาสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน

สามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือควรจะทราบมติการชี้มูลความผิดทางวินัยหรือพฤติการณ์อันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้อง

การยื่นฟ้องคดีตามวรรคหนึ่งย่อมไม่เป็นเหตุในการทุเลาการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามมาตรา 41 และตามกฎหมายอื่น แต่ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนพิพากษา โดยทำเป็นคำร้องชี้แจงเหตุผลอันสมควรแห่งการขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไว้ก็ได้”

ข้อเสนอแนะทั้งหมดที่กล่าวมานี้ น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้เป็นหลักประกันความเป็นธรรม อำนวยความยุติธรรม และเป็นขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการพลเรือนที่ประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยชอบจะไม่ถูกกีดกันแกล้งจากผู้มีอำนาจอิทธิพล และทางการเมือง ซึ่งจะได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมและประเทศชาติอย่างมั่นใจต่อไป