

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริต เป็นภัยร้ายแรงสำคัญที่ทำลายความมั่นคงของชาติ ซึ่งจะพบว่าปัญหาการทุจริต มีการแพร่กระจายไปแทบจะทุกภาคส่วนของสังคมไทย ทั้งในระบบเศรษฐกิจ การศึกษา รวมถึงด้านการเมืองการปกครอง การทุจริตเกิดขึ้นได้ทั้งในระหว่างรัฐกับรัฐ เอกชนด้วยกันเอง และเอกชนกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากการทุจริตเกิดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อนุมัติ สั่งการในธุรกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายกับประชาชนด้วยแล้ว ความเสียหายจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อาจก่อให้เกิดความขุ่นข้องหมองใจแก่ประชาชน ทำให้เกิดปัญหาลุกลามไปถึงความมั่นคงของรัฐ จนยากแก่การแก้ไขได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องปรามปัญหาดังกล่าวในทุกรัฐบาลจึงมีนโยบายสำคัญ ที่จะสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจ ของประชาชนด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในภาครัฐที่ได้กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิด

การทุจริตในภาครัฐ (Corruption in Public Sector) ตามพระราชบัญญัติมาตรการของ ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3¹ ให้คำนิยามว่า หมายถึง ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ ซึ่งปัญหาการทุจริตในภาครัฐเป็นปัญหาที่อยู่ใน

¹มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้ตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้ มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

“ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยมาอย่างช้านานแล้ว เนื่องจากสังคมไทย ยังให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ค้ำจุน และยังไม่มีหน่วยงาน องค์กร หรือมาตรการทางกฎหมายใด ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่างได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐด้วยการบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.(The National Counter Corruption Commission) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. (Office of the Counter Corruption Commission) เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันเป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเทียบเท่ากรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานในภาครัฐ ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีพื้นฐานมาจากระบบถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาล ฝ่ายบริหารรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้กระทำการในหน้าที่อย่างโปร่งใส (Transparency)

ต่อมาปริมาณคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงมีแนวความคิดให้มีการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหาร เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ขึ้นมามีอำนาจตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐในระดับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3)² ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มี

² มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) ใต้วงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรง ตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย

๑๓๑

๑๓๑

อำนาจหน้าที่เฉพาะใต้สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ซึ่งร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และได้มีกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนนี้แทน

อนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐหรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. (The National Counter Corruption Commission Government Sector) ที่ได้จัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (The Executive Measures in Counter Corruption Act B.E. 2551 (2008)) โดยกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. (Office of the National Counter Corruption Commission Government Sector) ซึ่งเป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลังที่มีการปรับปรุงกระทรวง กรมต่าง ๆ เมื่อ พ.ศ. 2555 ตามนัยมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยมีเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการใต้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับกัการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามมาตรา 3³ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการ

³ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

- (1) ผู้บริหารระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑๓๑

๑๓๑

ซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ
 ทุกกระทรวงและกรม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงาน พนักงานรัฐวิสาหกิจ
 ข้าราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาชน ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการและ
 พนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบพิเศษอื่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ
 มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 นอกจากจะมุ่งเน้น
 การนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญาแล้ว ยังมีการนำวิธีการลงโทษทางวินัย
 มาใช้ในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดด้วย

การบริหารจัดการบุคลากรในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์
 ของหน่วยงานนั้น ๆ จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบภายในองค์กรเพื่อเป็นแบบแผน และแนวทาง
 ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ แบบแผน
 ขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “วินัย (Discipline)”⁴ และ
 หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยดังกล่าว ก็จะต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น
 เป็นผู้กระทำความผิดทางวินัยและต้องถูกดำเนินการลงโทษทางวินัย ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัย

๑๓๑

๑๓๑

(2) ผู้พิพากษาและตุลาการ

(3) พนักงานอัยการ

(4) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ
 จากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(7) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ
 ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(8) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (7)

๑๓๑

๑๓๑

⁴ คำว่า วินัย หมายถึง กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษ หรืออีกนัยหนึ่ง
 วินัย หมายถึง การควบคุมความประพฤติของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่พึงประสงค์. โปรดดู
 สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). **คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากร
 ทางการศึกษา**. กรุงเทพฯ : องค์กรการค้าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและ
 บุคลากรทางการศึกษา. หน้า 2.

ดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่งอันมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ทางราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

“การดำเนินการทางวินัย (Disciplinary Action)”⁵ เป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการซึ่งเป็นมาตรการในการบังคับ แต่มีได้ที่มีจุดมุ่งหมายในทางที่จะตอบโต้หรือแก้แค้น แต่มุ่งหมายเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบ และเพื่อแก้ไขการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบที่มีอยู่ เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติและสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการได้ปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน (Civil Servant)⁶ จึงเป็นนิติกรรมทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนโดยตรง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ เมื่อมีกรณีใดที่กฎหมายให้อำนาจผูกพัน ฝ่ายปกครองต้องผูกพันโดยจะต้องสั่งการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ แต่เมื่อใดก็ตาม กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจ ฝ่ายปกครองย่อมสามารถใช้ดุลพินิจที่จะเลือกสั่งการใดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายให้อำนาจ และต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ด้วย

งานวิจัยนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการวินิจฉัยความผิดและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ การบริหารงานบุคคลด้านวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ นอกจากนี้ ยังอยู่ภายใต้อำนาจไต่สวนวินิจฉัยความผิดชี้มูลทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกระบวนการวินิจฉัยเพื่อลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน

⁵ คำว่า “การดำเนินการทางวินัย” หมายถึง กระบวนการทั้งหลาย ที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้ง การดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้พักราชการ การให้ออกจากราชการ ไว้ก่อนการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษรวมถึงการลงโทษ. โปรดคุประวีณ ณ นคร. (2551). *คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 101.

⁶ คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

แบบพิเศษนอกเหนือจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ขึ้นตอนในการสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และเมื่อได้รับรายงานดังกล่าวแล้วให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง⁷ และกฎหมายยังให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์คดีในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

⁷ มาตรา 40 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา 41 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 40 ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

สำหรับผู้ถูกกล่าวหา^๘ ใดๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว^๙

อย่างไรก็ตาม สำหรับข้าราชการพลเรือนซึ่งถูกผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งให้ลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลนั้นแม้บทบัญญัติแห่งมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จะให้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. (Merit Systems Protection Board : MSPB)^{๑๐} ได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วข้าราชการพลเรือนที่ถูกผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งให้ลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าว ยังไม่ได้รับความคุ้มครองรวมทั้งมีหลักประกันความเป็นธรรมอย่างพอเพียง เนื่องจากตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จำกัดสิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลว่ามีความผิดทางวินัยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้เท่านั้น กฎหมายไม่เปิดช่องให้อุทธรณ์ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำผิดได้ อีกทั้งขอบเขตในการใช้ดุลพินิจลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยและ

^๘ มาตรา 44 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา^๙ ใดๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

^{๑๐} มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) กลับถูกจำกัดด้วยหลักเกณฑ์ในการเลือกวิธีการลงโทษทางวินัยของมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 เรื่อง การลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ว.234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 เรื่อง ขอปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี ที่กำหนดว่า “การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไปต่อจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้ว มาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ” อันเป็นการจำกัดอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97¹⁰ ให้อำนาจดุลพินิจผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้สามารถเลือกลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ 2 สถาน คือ ให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกลับกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องผูกพันในการลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยลงโทษไล่ออกสถานเดียวเท่านั้น และหากมีเหตุลดหย่อนโทษก็ห้ามมิให้นำเหตุดังกล่าวมาเป็นเหตุลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการได้ ซึ่งเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาและการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ทั้งยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

นอกจากการนี้ การที่มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาต้องถือเอารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังเช่นข้าราชการพลเรือนทั่วไป และข้าราชการพลเรือนผู้ถูกผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

¹⁰ มาตรา 97 ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง¹¹ ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่งวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹² แต่ข้าราชการพลเรือน ผู้ลงโทษไม่มีสิทธิฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีมติเพิกถอน มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้¹³ เทียบเคียงกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 752/2551 ที่วางหลักว่า “การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูล ความผิดทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา นั้นเป็นเพียงการดำเนินการส่งรายงานพร้อมความเห็นมายัง ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เท่านั้น หากมีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือน สิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ไม่ คงมีแต่เฉพาะคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทางวินัยตามฐานความผิดที่มติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลแก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่มีผลทางกฎหมายกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือ หน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลปกครอง พิพากษาหรือมีมติเพิกถอนมติของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้” ซึ่งจะเห็นได้ว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

¹¹ มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

๑๑๑

๑๑๑

¹² มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

¹³ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ต่างมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ การไต่สวนและวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไป ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการไต่สวนและ วินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมาซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) อันเป็นมูลเหตุแห่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ล้วนมีที่มาจากมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั้งสิ้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. ย่อมมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนก็ย่อมมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง คดีพิพาทอันเกิดเนื่องมาจากมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เช่นนั้นต้องถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของ ศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)¹⁴ และต้องถือว่ามติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าวมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัย และข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงแล้ว จึงชอบที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับ มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แล้ว¹⁵ การที่คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 752/2551 ได้วางหลักเช่นนั้น ทำให้เห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถใช้อำนาจตามกฎหมาย

¹⁴ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁵ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ได้อย่างอิสระ โดยไม่มีองค์กรอื่นใดหรือมาตรการอื่นใดที่จะเข้ามาตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินไต่สวนข้อเท็จจริง และการพิจารณาวินิจฉัยสรุปสำนวนข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้เลย

จากสภาพความเป็นมาและความสำคัญเกี่ยวกับปัญหากระบวนการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะการอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้เป็นหลักประกันความเป็นธรรมและอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการพลเรือนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายปกครองและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี
2. เพื่อพิจารณาหลักการเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย และมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศส
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยข้อมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะการอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยข้อมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 44 จะกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติข้อมูลความผิดทางวินัยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์การกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. ได้ก็ตาม แต่การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในการกำหนดโทษทางวินัยและขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ

พิทักษ์ระบบคุณธรรมกลับถูกจำกัดด้วยแนวทางการลงโทษตามมติคณะรัฐมนตรี¹⁶ ซึ่งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อันเป็นกฎหมายแม่บทของระเบียบข้าราชการพลเรือน ประกอบข้าราชการพลเรือนผู้ลงโทษไม่มีสิทธิฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีมติเพิกถอนมติซึ่งมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้กรณีเทียบเคียงกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 752/2551 ที่วินิจฉัยว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ซึ่งมูลความผิดทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหา ห้ามผลทางกฎหมายไปกระทบกระเทือนสิทธิหน้าที่หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบหรือเพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ทำให้เห็นได้ว่า ปัจจุบันยังไม่มีองค์กรใด หรือหน่วยงานใดสามารถเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้เลย จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นอย่างมาก จึงควรศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อสร้างหลักประกันความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในเรื่องการอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนตามมติซึ่งมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ควรมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยและขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์มากน้อยเพียงใด และควรให้องค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบควบคุมการไต่สวนและวินิจฉัยซึ่งมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้หรือไม่ เพียงใด เพื่อคุ้มครอง

¹⁶ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 เรื่อง การลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ว.234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 เรื่อง ขอปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี ซึ่งกำหนดว่า “การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไปออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ ”

สิทธิในการอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนซึ่งถูกลงโทษทางวินัยที่มาจากมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ประกอบการค้นคว้าตำรา หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความทางวิชาการ เอกสารราชการ และเอกสารอื่น ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้เห็นและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ถูกลงโทษให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้นไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายปกครองและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี
2. ทำให้ทราบถึงหลักการเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย และมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศส
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษ