

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนถือปฏิบัติตามปทัสสถานแห่งความประพฤติที่เรียกว่า “วินัยข้าราชการ” เพื่อควบคุมความประพฤติหรือปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือนให้อยู่ในระเบียบแบบแผน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนำมาซึ่งความเจริญและความมั่นคงของชาติ ความผาสุกของประชาชน และเพื่อเป็นการธำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของข้าราชการ กรณีข้าราชการพลเรือนผู้ใดประพฤติตนหรือปฏิบัติตนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อตามปทัสสถานแห่งความประพฤติที่ถูกกำหนดเป็นความผิดทางวินัย ย่อมอยู่ในข่ายที่อาจกระทำผิดทางวินัย (Disciplinary Offences)¹ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนผู้นั้นตามขั้นตอนและกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญ (Importance) ที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ และหากผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าพฤติกรรมของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวว่าเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามฐานความผิดทางวินัยที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติไว้ ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวย่อมต้องถูกลงโทษทางวินัยตามความร้ายแรงแห่งกรณี อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติถึงหลักประกันความมั่นคงในอาชีพข้าราชการซึ่งเป็นหลักที่ทำให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนที่จะไม่ต้องถูกลงโทษทางวินัยโดยที่ตนไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law) กล่าวคือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้² โดยถือว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นเป็นการร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

¹ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. (2551). *แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 4-5.

² นุชนาด ประทีปธีรานันต์. (2554). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ*. ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้สถาบันดำรงราชานุภาพสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. เอกสารความรู้ สดร. ฉบับที่ 14/ปีงบประมาณ 2554. หน้า 11.

ยกเรื่องที่ดินถูกลงโทษทางวินัยขึ้นพิจารณาใหม่ (Retry the case) ในทางที่เป็นคุณแก่ตน³ แต่เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทยได้มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเกี่ยวโยงกันไว้ในหลายฉบับไม่ว่าเป็นการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยตามนัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ตามลำดับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96⁴ บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ โดยให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์ดุลพินิจ (Discretion) ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ได้พิจารณากำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ โดยการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย (Penalty of Disciplinary) ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายและระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ การอุทธรณ์ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน นั้น มีความแตกต่างกัน เนื่องจากการอุทธรณ์ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ส่วนการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้พิจารณากำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีมติ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้น⁵

³ สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2555). *การอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551*. เอกสารความรู้ สดร. ลำดับที่ 8/ปีงบประมาณ 2555.สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. หน้า 8.

⁴ มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546. เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. เล่ม 120 ตอน 121 ก ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 15 ธันวาคม 2546

ส่วนอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการวินิจฉัย (Adjudication) อุตธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติ นั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ (Specially) อำนาจหน้าที่และกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน⁶ แต่เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 เป็นหลักการเอาไว้ว่า องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติให้เป็นประการอื่นได้ ประกอบกับเมื่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จึงมีประเด็นแต่เพียงว่าการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำหรือไม่เท่านั้น จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกลงโทษทางวินัยนั้นได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติหรือไม่

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114⁷ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยปรากฏสาระสำคัญว่า ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีที่ข้าราชการพลเรือนผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยถึงแก่ความตายก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาท (Heir) ผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของข้าราชการพลเรือนผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์แทนได้ หรือกรณีที่ข้าราชการพลเรือนผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีเหตุผลความจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด ข้าราชการพลเรือนผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรจุ

⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ข้าราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ (เรื่องเสร็จที่ 54/2545) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี

⁷ มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

นิติภาวะแล้ว (Person Sui Juris) ทำการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแทนตนได้ตามนัย กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 24⁸ ที่กำหนดเป็นหลักการว่า ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น ข้าราชการพลเรือน ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง (Matter of Fact) และประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย (Matter of Law) ตาม กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณา วินิจัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 27 วรรคหนึ่ง (3)⁹ โดยในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องแสดง ข้อเท็จจริงและเหตุผลให้ปรากฏในคำอุทธรณ์ ให้เห็นว่าการลงโทษทางวินัยนั้นเป็นการดำเนินการ โดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร เช่น การลงโทษทางวินัยเป็นการลงโทษทางวินัยโดยที่ ตนไม่ได้กระทำผิดหรือเป็นการลงโทษทางวินัยไม่เหมาะสมกับพฤติกรรมแห่งการกระทำความผิด และต้องแสดงข้อกฎหมายว่าการดำเนินการสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายใด อย่างไร¹⁰ ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษ ทางวินัยมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ทั้งประเด็น ปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และประเด็นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการพิจารณา ความผิดและกำหนดโทษทางวินัย

สำหรับอำนาจในการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย นั้น คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมจะแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาอุทธรณ์จากคำอุทธรณ์ คำแก้ อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ตลอดจนจนเรียกบุคคลหรือหน่วยงาน ของรัฐมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐาน และมีอำนาจออกไปตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือ

⁸ ข้อ 24 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ ด้วย เหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้
- (2) อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด
- (3) มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินิจัยอุทธรณ์เห็นสมควร

⁹ ข้อ 27 การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพและมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อตำแหน่ง สังกัด และที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์
- (2) คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ และวันที่รับทราบคำสั่ง
- (3) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุ แห่งการอุทธรณ์

๑๑๑

๑๑๑

¹⁰ สำนักมาตรฐานวินัย. (2549). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. นนทบุรี : กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.. หน้า 123.

ตั้งอื่นใดเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้¹¹ เมื่อได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วน และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาพยานหลักฐานตลอดจนได้นั่งพิจารณาอุทธรณ์จนครบขั้นตอนแล้ว ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์พ.ศ. 2551 ข้อ 86 วรรคหนึ่ง¹² กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจที่จะยกอุทธรณ์ในกรณีเห็นว่า การสั่งลงโทษได้ดำเนินการถูกต้องและระดับโทษเหมาะสมกับความผิด มีอำนาจที่จะยกเลิก (Revoke) คำสั่งลงโทษทางวินัยและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้องในกรณีการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้อง มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงโทษทางวินัย (Modify the Count) ให้เหมาะสม และมีอำนาจที่จะยกโทษทางวินัยกรณีที่การกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์คณะวินิจฉัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสม (Expediency) ในการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตลอดจนมีอำนาจวินิจฉัยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งลงโทษทางวินัยให้เป็นการถูกต้องเหมาะสมได้ด้วย เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้พิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยเป็นประการใด หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นพ้อง

¹¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 21-23.

¹² ข้อ 86 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยตามข้อ 50 หรือมีคำวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ดังนี้

ก. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

(1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับโทษเหมาะสมแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

(2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(3) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและผู้อุทธรณ์ ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

(4) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

(5) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

ต้องด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมย่อมสามารถโต้แย้งได้ โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ โดยให้ถือเสมือนหนึ่งว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นตุลาการชั้นต้น¹³

3) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง¹⁴ และ มาตรา 48¹⁵ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (Order Administrative) และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองปรากฏสาระสำคัญว่า คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี (Minister) ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่นั้น ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เนื่องจากรัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมาย แต่ละฉบับไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีได้ ส่วนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการนั้น เนื่องจากคณะกรรมการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ และไม่อยู่ในระบบการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ จึงเป็นที่สุด (Conclusive) และไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ได้ หากคู่กรณีไม่เห็นพร้อมต้องด้วยกับคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ และประสงค์จะทำการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งปกครองดังกล่าวก่อนแต่อย่างใด¹⁶ ส่วนกรณีที่คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองอื่นใดที่นอกเหนือจากคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายหรือคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น หากคู่กรณีไม่เห็นพร้อมต้องด้วยกับคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

¹³ ประวิณ ฒ นคร. (2551). *สรุปสาระสำคัญ และคำอธิบายรายมาตรา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.. หน้า 158.

¹⁴ มาตรา 44 ภายใบบังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

¹⁵ มาตรา 48 คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครอง (เรื่องเสรีจิติ 684/2545) การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด

ทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต้องทำเป็นหนังสือ โดยต้องระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสอง¹⁷ ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คู่กรณี (Party in a cate) สามารถอุทธรณ์ได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และประเด็นความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง สามารถแบ่งออกได้เป็นสองระดับ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์แล้วแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า (Without Delay) แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้บังคับบัญชา (Commander) ชั้นเหนือตนขึ้นไปซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องทำการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หากการพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จตามกำหนดต้องมีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นและแจ้งการขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ทั้งนี้ จะขยายระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45¹⁸ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นั้นทั้งเจ้าหน้าที่

¹⁷ มาตรา 44 คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

¹⁸ มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนด เวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองที่เป็นมูลเหตุของคำอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และความเหมาะสม (Expediency)¹⁹ ของการทำคำสั่งทางปกครอง และมีอำนาจในการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นไปในทางใด หรือจะใช้ดุลพินิจแทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้น ๆ และจะกำหนดเงื่อนไข (Proviso) อย่างไรก็ย่อมสามารถทำได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46²⁰ ทั้งนี้ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย นั้น รวมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ได้นำเสนอเข้ามาเป็นข้อเท็จจริงใหม่หรือได้ชี้ประเด็นข้อกฎหมายเข้ามาใหม่ในชั้นการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง²¹ ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีสถานะเป็นกฎหมายทั่วไป (General Principles of Matter of Law) และเป็นกฎหมายกลางที่เข้าไปแทนที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ทั้งหมด²² เว้นแต่กฎหมายเฉพาะฉบับใดมีการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นตอนการพิจารณาทางปกครอง และหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ไม่ต่ำกว่า หรือกฎหมายเฉพาะฉบับใดได้กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3²³ ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายปกครองฉบับอื่น ๆ²⁴

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์. หน้า 382.

²⁰ มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

²¹ สามารถ วราดิภย์. (2555). *คู่มือการปฏิบัติราชการทางปกครอง ฉบับใช้งาน*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 151.

²² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 167.

²³ มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

²⁴ สามารถ วราดิภย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 20.

กรณีที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเกี่ยวโยงกันไว้ในหลายฉบับ ได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ประเด็นปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้กับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย และประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกกรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัย ต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย นั้น โดยทั่วไปแล้วถือว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (Les recours) ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมในการบริหารงานบุคคล²⁵ ที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้มีโอกาสและหรือมีช่องทางเพื่อดำเนินการโต้แย้งเกี่ยวกับสถานภาพ (Une situation) อันใดอันหนึ่งของตนต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้หยิบยกเรื่องที่ดินถูกลงโทษทางวินัยขึ้นมาพิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ตน²⁶ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีลักษณะเป็นการร้องขอให้มีการทบทวนผลของคำสั่งลงโทษทางวินัย และมีลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่เป็นผู้สั่งลงโทษทางวินัย เป็นการร้องเรียนคัดค้านหรือเป็นการโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ และทำหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน (protection juridique des administrés) การส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง (autocontrôle de l'administration) และการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (decision combrement des juridictions) กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นระบบการพิจารณาทบทวนหรือตรวจสอบความถูกต้องของการออกคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง (external control) เกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในกระบวนการดำเนินการทางวินัย และการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายระดับ

²⁵ ประวิณ วัฒนกร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 156.

²⁶ สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2551). *คู่มือการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เล่ม 1*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. หน้า 1.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ถือได้ว่ากระทำทางปกครอง (Administratif Acte ; Acte administratif) ที่นำไปสู่การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวเพื่อก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางปกครอง ระหว่างฝ่ายปกครองกับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยที่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (les actes administratifs unilatéraux) หรือ นิติกรรมฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง (les actes unilatéraux de l'administration)” การทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาทบทวนหรือตรวจสอบความถูกต้องในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุอันเป็นนำไปสู่การมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยอมถือว่าเป็นการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5²⁷ ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยอมมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5²⁸ ดังนั้น การพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) หรือ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน

²⁷ มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

๑ล๑

๑ล๑

²⁸ มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑ล๑

๑ล๑

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแตกต่างจากการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนย่อมก่อให้เกิดการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามประเด็นปัญหาที่จะได้วิเคราะห์ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในประเด็นปัญหาทางกฎหมาย (Question of Law) เกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย นั้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตลอดจนได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยในการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 12²⁹ เพื่อยกเรื่องที่ตนได้ถูกลงโทษทางวินัยขึ้นพิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณกับตนเอง อันเป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมที่สำคัญและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพราชการของข้าราชการพลเรือน เป็นวิถีทางตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่มีการเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยได้มีโอกาสโต้แย้งถึงสถานภาพ (Une Situation) ซึ่งตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 ประกอบกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 27 กำหนดให้สิทธิข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าได้ทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยข้าราชการพลเรือน ที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และประเด็นความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามนัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปหรือเป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาทางปกครอง กรณีที่กฎหมายเฉพาะ (Specific Law)

²⁹ มาตรา 12 คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

ฉบับใดไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลา (Duration) ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตลอดจนไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับพิจารณาอุทธรณ์ไว้ หรือได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเอาไว้ ตลอดจนได้กำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์เอาไว้ แต่กระบวนการในการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะมีหลักประกัน (Assurance) ความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเมื่อกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นประการโดยอ้อมต้องเป็นไปตามนั้น โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงหรือพิจารณาว่ามีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ เนื่องจากขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับย่อมเป็นไปตามความเหมาะสมหรือตามลักษณะของเรื่องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งนี้ ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 บัญญัติให้สิทธิคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และประเด็นความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปหรือเป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาทางปกครองและการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ล้วนแล้วแต่เป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเองภายใต้การกระทำทางปกครอง โดยได้มีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของตน และมีระบบการอุทธรณ์ที่มีความเป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

แต่สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ได้ดำเนินการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ มาตรา 93³⁰ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาถึงโทษทางวินัยตามฐานความผิดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติภายใน (Within) สามสิบวันนับแต่ได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามนัยมาตรา 92 และให้ผู้บังคับบัญชาส่งสำเนาคำสั่งลงโทษทางวินัยไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสิบห้าวัน และมาตรา 96³¹ ได้บัญญัติให้สิทธิข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเพียงสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (Rule of Personnel Administration) สำหรับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหา โดยข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและหรือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายได้เหมือนกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เนื่องจากการอุทธรณ์ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมีความแตกต่างกัน กล่าวคือการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติมิใช่ฐานความผิดจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ประกอบการอุทธรณ์ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นการอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัย ส่วนการอุทธรณ์ (Appeal) ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติจึงต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

³⁰ มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง และวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาถึงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

³¹ มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

การทุจริตแล้ว กระบวนการได้ส่วนและชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นั้น เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรอิสระ (Independent Government Agency) ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองรัศมีมีประสิทธิภาพ (Performance) ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ แตกต่างไปสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ย่อมก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพ (Unity) ของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ประกอบกับบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 ประกาศใช้บังคับภายหลังบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ยังบัญญัติให้การใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาต่ออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วยแล้ว ดังนั้น สิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่เกิดจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ย่อมต้องบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และได้ประกาศใช้บังคับภายหลังพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนไว้เป็นการเฉพาะ

และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว ซึ่งจะเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ซึ่งกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย (Question of Law) เกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย นั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้บัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ทั้งประเด็นข้อเท็จจริง ประเด็นข้อกฎหมาย และประเด็นความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ (Competency) สั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ และในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 115³² ประกอบกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 58³³ และข้อ 72³⁴ กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะเป็นองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง (Matter of Fact-Finding) เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย (Order Disciplinary Penalty) ได้ตามความเหมาะสม ตลอดจนมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐาน (Admissibility) ที่ได้รับมาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัด

³² มาตรา 115 ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

³³ ข้อ 58 ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์กรวินิจฉัยมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้อาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสารพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ หรือคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้นองค์กรวินิจฉัยอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่เห็นสมควร

³⁴ ข้อ 72 องค์กรวินิจฉัย กรรมการเจ้าของสำนวน มีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้รับมาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอ โดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง

เฉพาะพยานหลักฐานที่เสนอโดยคู่กรณี ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้ง ประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และประเด็นความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ ในการพิจารณาความผิด³⁵ การกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมี อำนาจสั่งบรรจุ เพื่ออำนวยความสะดวก (Fairness) และความยุติธรรมให้แก่ผู้อุทธรณ์ตลอดจน มีอำนาจออกคำวินิจฉัยยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ ให้ถูกต้อง เปลี่ยนแปลงสถานโทษทางวินัยหรืออัตราโทษทางวินัยให้เบาลงได้ ตลอดจนเปลี่ยนแปลง คำสั่งลงโทษทางวินัยให้ถูกต้องเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดทางวินัยได้ และเมื่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว มีผลผูกพัน ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116³⁶ และในส่วนของข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้พิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว หากผู้อุทธรณ์เห็นพ้องต้องด้วยคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมย่อมสามารถ ได้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวได้โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยถือเสมือนหนึ่งว่าคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นตุลาการชั้นต้น³⁷ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยคำสั่งทางปกครอง ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

³⁵ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบ วิชาชีพบัญชี (เรื่องเสร็จที่ 408/2556). การพิจารณาพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบ วิชาชีพบัญชีมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความ เหมาะสมของการกระทำทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองเดิมได้

³⁶ มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่บุคคลอื่น

³⁷ ประวิณ ฒ นคร. (2551). *สรุปสาระสำคัญ และคำอธิบายรายมาตรา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.. หน้า 158.

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 เจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถพิจารณา ทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำ คำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม (Anfechtungsklage) หรือเปลี่ยนแปลง คำสั่งทางปกครองนั้นไปในทางใด ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่อง ของความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไข (Proviso) ใดๆก็ได้

แต่สำหรับกรณีข้าราชการพลเรือนซึ่งถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมตินั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ได้บัญญัติรองรับสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยใน การอุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ โดยไม่ได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจหรือดุลพินิจ (Discretion) ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมย่อมต้องมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ตลอดถึงมีอำนาจการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วยเพื่อ ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นคณะกรรมการ กฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 54/2545 แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 เกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติโดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดย่อมเป็นอันยุติ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษและ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์องค์กรกลางที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการ ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วไม่อาจพิจารณา เปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยได้อีก ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษารองรับเป็นหลักการ ไว้ว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ผูกพันองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัย³⁸ และเป็นบรรทัดฐานเรื่อยมา และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามบันทึก

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ อ.676/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2553 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ไม่ผูกพันการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีอิสระในการพิจารณาบรรดาคดี ตุลาการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ 703/2553 ว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาในข้อเท็จจริงและฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาวินิจฉัยถึงการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น และกรณีที่ความปรากฏว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความผิดพลาดจนเห็นได้ชัดและได้มีการลงโทษไปตามความผิดพลาดนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทำได้เพียงขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาทบทวน (Retry the case) ก่อนวินิจฉัยอุทธรณ์ได้³⁹

กรณีที่มีการใช้และการตีความ (Interpretation) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ให้ครอบคลุมถึงอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าองค์กรกลางที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาในข้อเท็จจริงและฐานความผิด (Count) ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาวินิจฉัยถึงการสั่งลงโทษเท่านั้น มีผลทำให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่เกิดจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเกิดความแตกต่างและถกเถียงกันเป็นสองมาตรฐานและก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั้งศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้เป็นบรรทัดฐาน

ศาลปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของ ก.พ. แต่อย่างใด

³⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (เรื่องเสรีที่ 1521//2555) การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตราดังกล่าว จึงทำได้เพียงพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้ว ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น และในการพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดหรือไม่คงมีประเด็นแต่เพียงว่าการลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำหรือไม่เท่านั้น

และโดยปกติแล้วย่อมต้องมีผลให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติยังไม่หมดสิ้นไป เช่น กรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้พิจารณาและลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ต่อมาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้พิจารณาวินิจฉัย (Adjudication) ว่า ฐานความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติในวันเกิดเหตุยังไม่ใช้บังคับ⁴⁰ หรือตามพฤติการณ์ (Circumstances) ของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแต่เป็นเพียงว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁴¹ แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้จึงต้องยกอุทธรณ์ (Dismiss the Case) จากนั้นมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่าทั้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยกอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการลงโทษทางวินัยที่ไม่เหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด นอกจากนั้นยังปรากฏประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติกรณีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการตำรวจ⁴² แล้วเห็นว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้กระทำความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกัน

⁴⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.7/2554 คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.26/2557 เรื่อง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีมติยกอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.164/2554 คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.30/2557 เรื่อง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งห้าออกจากราชการ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีมติลดโทษผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจากโทษ ไล่ออกจากราชการเป็นโทษปลดออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งห้าออกจากราชการ

⁴² คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ฟ. 2040/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 99/2554 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จากนั้นคณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติกรรมการของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด จึงให้ยกโทษทางวินัย.

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และเห็นว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 เป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ไม่มีผลบังคับกับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เนื่องจากใช้กฎหมายคนละฉบับ ตลอดจนเห็นว่าหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจไต่สวน (Inquest) และชี้มูลความผิดฐานประพฤตชั่ว จึงมีมติให้ยกโทษวินัยอย่างร้ายแรง และแจ้งมติไปยังนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ แต่ไม่มีการปฏิบัติตามมติดังกล่าวในเวลาอันควรเนื่องจากการหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาและหารือไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้อุทธรณ์จึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ต่อมาศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่ากรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวที่ยกมาประกอบข้างต้น นั้น ล้วนแล้วแต่ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสิ้น

การที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาโทษและการลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีมติ และบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ต่างได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสองกรณีไว้แตกต่างกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม (Fairness) หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จนนำไปสู่ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ การแก้ไขประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว จำต้องคำนึงถึงสิทธิและความเป็นธรรมของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเป็นระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองประกอบกัน

4.2 ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้ในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42⁴³ บัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของฝ่ายปกครอง และต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ครบถ้วนเสียก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Exhaustion of administrative remedies) ซึ่งตามนัยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว เป็นการนำระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administrative obligatoire) มาใช้บังคับในระบบกฎหมายของไทย และเป็นการนำระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administrative obligatoire) มาใช้กับโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติตามนัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามประเด็นปัญหา ดังนี้

4.2.1 ระบบอุทธรณ์บังคับไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยคดีได้อย่างแท้จริง

ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนฝ่ายปกครองซึ่งรวมถึงผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) หรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของ

⁴³ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ฝ่ายปกครอง ตลอดจนจะต้องคำนึงสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (dei Gewährleistung persönlicher Grunderchte) เป็นหลักการ พื้นฐานของหลักนิติรัฐ โดยเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ดำเนินการทางวินัยตลอดจนได้ มีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยแล้วต้องให้ ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้มีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อองค์กรหรือ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมาย เพื่อให้ความเป็นธรรม แก่ตน และหากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจาก กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อันเป็นกระบวนการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองย่อม มีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองเพื่อขอให้ ศาลปกครองพิจารณาตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Gewaltenteilung) ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนนำคดีไป ฟ้องต่อศาลปกครองถือว่าเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administrative obligatoire) หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยก่อนก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย นั้นเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายสำหรับผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย ตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42⁴⁴

ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้พิจารณาโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 จะได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการโต้แย้งคำสั่ง ลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้สิทธิข้าราชการ พลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย ในการอุทธรณ์โต้แย้งการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย

⁴⁴ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อัน เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้น มีสิทธิฟ้อง คดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้น กำหนด

โดยต้องยื่นอุทธรณ์ (Appeal) ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่การอุทธรณ์ดังกล่าวข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่สามารถที่จะอุทธรณ์ประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง (Matter of Fact) เช่น อุทธรณ์โต้แย้งว่าตนเองไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ หรือตามข้อเท็จจริงในสำนวนการไต่สวน (File of a case) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าพฤติกรรมของตนเองเป็นความผิด ไม่สามารถที่จะอุทธรณ์โต้แย้งประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย เช่น อุทธรณ์โต้แย้งว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณาฐานความผิดทางวินัยของคณะกรรมการหรือของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือ ไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง⁴⁵ อุทธรณ์โต้แย้งว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยโดยไม่ถูกต้อง หรือ โต้แย้งว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนและมติเกี่ยวกับ โทษทางวินัยของข้าราชการในฐานะความผิดอื่นนอกจากฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ⁴⁶ กล่าวคือ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและได้มีมติว่าพฤติกรรมของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85(1)⁴⁷ และเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้พิจารณาโทษทางวินัย ตลอดจนได้

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 129/ตอนที่ 33 ก /หน้า 34 / 11 เมษายน 2555.

⁴⁶ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนและมีมติเกี่ยวกับโทษทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่น เป็นการกระทำไม่มีอำนาจตามกฎหมาย. โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1037/2558 เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2558

⁴⁷ มาตรา 85 การกระทำความผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้อื่นซึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทุจริต

ลงโทษไว้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการ⁴⁸ ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้ว ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษไว้ให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่กำหนดโทษทางวินัยเป็นไว้ให้ออกจากราชการ (Dismissing) ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 เท่านั้น แต่จะอุทธรณ์ว่าพฤติกรรมของตนไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือจะอุทธรณ์ว่ากระบวนการไต่สวนและการมีมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้

เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้อุทธรณ์ดุลพินิจ (Discretion) ในการกำหนดโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประกอบกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ในชั้นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะเป็นองค์กรตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นขั้นตอนต่อจากกระบวนการไต่สวนและมีมติเกี่ยวกับพิจารณาโทษทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้ดำเนินการโดยเสร็จสิ้นแล้ว มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติได้เฉพาะความเหมาะสม (Suitability) ของการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่พิจารณากำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไปวินิจฉัยก้ำกึ่งหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยการไปพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนแปลงฐานความผิดให้แตกต่างไปจากฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะด้มีความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 54/2545 ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

⁴⁸ การกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งควรลงโทษเป็นไว้ให้ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใด ไม่เป็นเหตุให้ลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ. โปรดดู หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 เรื่อง ขอบปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536.

แต่ประการใด องค์การซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายจึงยังคง มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายกฎหรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณีซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติม (Admissibility) ได้อีกด้วย เพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ได้ก็ตาม แต่เมื่อความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 54/2545 ดังกล่าวขัดแย้งกับนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 จึงต้องถือตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ดังนั้นในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะเป็นองค์กรภายในหน่วยงานของรัฐที่ต้องผู้พันตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Tribunal) ที่ 2/2546 ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยกรณีเห็นว่าพฤติกรรมของข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เป็นความผิดทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแต่เป็นความผิดทางวินัยตามฐานความผิดอื่น ตลอดจนไม่อาจมีคำวินิจฉัยยกโทษทางวินัยแม้จะเห็นว่าพฤติกรรมของข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจะ ไม่เป็นความผิดทางวินัยก็ตาม

เมื่อพิจารณาตามนัยกฎหมาย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administrative obligatoire) ไม่สามารถที่อำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้ กับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้อย่างแท้จริง แม้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะบัญญัติให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ ทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติก็ตาม เพราะองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ ตลอดจนไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยยกโทษทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้วได้ ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ปรากฏชัดเจนในกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนและชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนที่ไม่เสนอเรื่องขอความเห็นชอบในการเลื่อนพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลประจำเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 เพื่อพิจารณา ทำให้พนักงานส่วนตำบลผู้นั้นได้รับความเสียหายนั้น มีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 (1) ต้นสังกัดได้มี

คำสั่งลงโทษปลดข้าราชการพลเรือนรายดังกล่าวออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The National Anti-Corruption Commission) มีมติ ต่อมาข้าราชการพลเรือนรายดังกล่าวได้อุทธรณ์คู่พิพาทในการกำหนดโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จากนั้นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเห็นว่าการพิจารณาโทษทางวินัยต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่กระทำความผิด ซึ่งต้องได้แก่ฐานความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และในวันที่เกิดเหตุนั้นฐานความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติยังไม่ส่งผลใช้บังคับ ประกอบกับพฤติกรรมของผู้อุทธรณ์ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และมีระดับโทษไม่ถึงขั้นปลดออกจากราชการ แต่เนื่องจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยเปลี่ยนฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ (Dismiss the Case)⁴⁹ ทั้งที่พิจารณาแล้วเห็นว่าการพิจารณาโทษและการลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง (Administrative Courts) และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่าพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่เป็นความผิดตามฐานที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ แต่เป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ และมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยกอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ. 26/2557

นอกจากนั้นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ในลักษณะเดียวกันได้เกิดขึ้นอีก ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนและมีมติว่าพฤติการณ์ที่ข้าราชการพลเรือนรวมจำนวนห้ารายในฐานะเป็นคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำที่ไม่ดำเนินการยกเลิกการประกวดราคาทั้งที่รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏชัดแจ้งว่ามีการลักขงเสวนอราคาของบริษัทแห่งหนึ่งที่จะร่วมเสวนอราคาเป็นเหตุให้บริษัทดังกล่าวไม่มีโอกาสเข้ายื่นซองเสวนอราคาแข่งขันได้ทำให้มีผู้เสวนอราคาเพียงรายเดียว

⁴⁹ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2554). *ก.พ.ค. ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.. หน้า 68-71.

เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริต และฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานอื่นอีกสองฐานความผิด หลังจากที่ต้นสังกัดได้ลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้ว ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งห้าได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ต่อมาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติกรรมของผู้อุทธรณ์ทั้งห้าไม่มีความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (Offence of Corruption) เนื่องจากขาดเจตนาเพราะเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา พฤติการณ์เป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายโดยไม่เสียหายแก่ราชการการที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเป็นการลงโทษหนักเกินกว่าเหตุและไม่เป็นธรรม แต่เนื่องจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 จึงมีมติให้ลดโทษผู้อุทธรณ์ทั้งห้าจากไล่ออกเป็นปลดออกจากราชการ⁵⁰ ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดียังฟังไม่สามารถรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ แต่เป็นเพียงเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วมีมติให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ลดโทษผู้อุทธรณ์ทั้งห้าเป็นปลดออกจากราชการจึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิด และเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. 30/2557

4.2.2 การนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้บังคับ เป็นการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง

หลักการสำคัญของระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administrative obligatoire) นั้น ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง (la décision) หากไม่พอใจผลของคำสั่งทางปกครอง และมีความประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 บัญญัติให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ก่อน กล่าวคือ กรณีที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลกระทบ

⁵⁰ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2554). *ก.พ.ค.ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.. หน้า 27-30.

ของคำสั่งทางปกครองไว้ ก่อนที่คู่กรณีจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองนั้น คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วนเสียก่อน ทั้งนี้ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (un des modes de règlement alternatif du litige) ที่มีความสำคัญซึ่งส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองมีโอกาสได้รับการพิจารณาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกระงับสิทธิ โดยที่ไม่จำเป็นต้องนำไปยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 27 วรรคหนึ่ง⁵¹ ที่กำหนดให้สิทธิข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และในชั้นของการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจที่จะพิจารณาตรวจสอบได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยและสามารถมีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยและให้ดำเนินการทางวินัยใหม่ในกรณีที่เห็นว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้อง หรือมีคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยโดยการให้ลดโทษเป็นสถาน โทษหรืออัตราโทษที่เบาลงได้ในกรณีที่เห็นว่าผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยสมควรได้รับโทษทางวินัยที่เบาลง หรือมีคำวินิจฉัยให้ยกโทษทางวินัยได้ในกรณีที่เห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ทั้งนี้ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและการพิจารณาวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการทบทวนคำสั่งทางปกครอง (la revision de l'acte administratif édicté) ทั้งการทบทวนทั้งความชอบด้วยกฎหมาย (légalité) และความเหมาะสม (l'opportunité) ของการออกคำสั่งทางปกครอง⁵² ที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งไปแล้วได้ครบถ้วนทั้งสามประการ ประการแรก เป็นการให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย

⁵¹ ข้อ 27 การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพและมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(3) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

๑ล๑

๑ล๑

⁵² บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2544). *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 37.

แก่ประชาชน (protection juridique des administrés) กล่าวคือ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิที่จะร้องขอให้ฝ่ายปกครองได้ทำการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองและแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ตนได้รับจากผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ประการที่สอง เป็นการส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง (autocontrôle de l'administration) กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีโอกาที่จะทำการตรวจสอบความถูกต้องและหรือความเหมาะสมของกระบวนการดำเนินการทางวินัย และคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนไปแล้ว และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจที่มีคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ผิดพลาดให้ถูกต้องเหมาะสมและก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ และประการที่สาม เป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (decision combrement des juridictions) กล่าวคือ หากผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพอใจกับผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ได้แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากที่เกิดขึ้นต่อตนเองเนื่องมาจากการถูกลงโทษทางวินัยแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 96 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2542 มาตรา 114 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551⁵³ ที่บัญญัติให้สิทธิข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลกระทบของคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไว้แล้ว ซึ่งก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติต้องอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ได้พิจารณากำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติต่อคณะกรรมการ

⁵³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ตอนที่ 129 ก /หน้า 1 / 11 ธันวาคม 2551.

พิทักษ์ระบบคุณธรรมก่อน จึงจะสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ซึ่งถือว่าเป็นการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วย แต่เนื่องจากในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้แต่เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ได้พิจารณากำหนดสถานโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ไม่สามารถอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมตินั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ถูกจำกัดอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ แม้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะเห็นว่าพฤติกรรมของผู้อุทธรณ์จะไม่ใช่เป็นความผิดทางวินัย หรือไม่ใช่ความผิดตามฐานความผิดที่ตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยให้ยกโทษทางวินัย หรือมีคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยให้ถูกต้องเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งการทำความทางวินัยของผู้อุทธรณ์เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ไม่เป็นการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน (protection juridique des administrés) ไม่เป็นการส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง (autocontrôle de l'administration) และไม่เป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (decision comblement des juridictions) เพราะผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติสิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ได้พิจารณากำหนดสถานโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเองก็ไม่มีอำนาจวินิจฉัยยกโทษทางวินัย หรือมีคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ เพราะคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองที่ต้องผูกพันตนตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ตลอดจนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง

ข้างต้น กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติต้องดำเนินการก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง จึงเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถที่จะแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย (Remedy) ของผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้อย่างแน่แท้ แต่กลับกลายเป็นกระบวนการที่เป็นการสร้างเงื่อนไข (Proviso) ทางกฎหมายให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติต้องอุทธรณ์ คูลพิณิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก่อนที่จะยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁴ มาตรา 42 ทั้งที่กระบวนการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่สามารถที่จะแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแน่แท้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์คูลพิณิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 เป็นกระบวนการที่ไม่สามารถจะแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้กับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้อย่างแท้จริง แต่กลับเป็นการสร้างเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองอันมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นก่อนที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย (Revoke the Disciplinary Penalty)

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกหรือสิทธิให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์คูลพิณิจในการกำหนดโทษทางวินัย

ในการอำนวยความสะดวกหรือสิทธิให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คูลพิณิจของผู้บังคับบัญชา

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116/ตอนที่ 94 ก/หน้า 1 / 10 ตุลาคม 2542.

ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในการกำหนดโทษทางวินัย (Penalty of Disciplinary) ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และเมื่อได้ดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในการกำหนดโทษทางวินัยแล้ว หากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามขั้นตอนและระยะเวลา (Duration) ที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนด หากเป็นกรณีผู้อุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในการกำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเป็นข้าราชการพลเรือน (Civil Official) ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และหากผู้อุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในการกำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเป็นข้าราชการประเภทอื่น เช่น พนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น และหลายกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้นำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้พิจารณา แต่หลังจากที่ศาลปกครองได้พิจารณาและมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้ว ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคำร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีดังกล่าวใหม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความยุติธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ หลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย ดังนี้

4.3.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการอำนวยความยุติธรรมให้กับ ผู้ถูกลงโทษทางวินัย หลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการไต่สวนและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดทางวินัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91(1)⁵⁵ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามมาตรา 92 โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁵⁵ มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97

แห่งชาติจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาและลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ถือเอา รายงาน เอกสารและความเห็น (Opinion) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย (Inquiry Memorandum) ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อองค์กรกลาง หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบหรือ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (Rule of Personnel Administration) ของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์กรกลางหรือคณะกรรมการดังกล่าวของข้าราชการแต่ละ ประเภทไม่มีอำนาจวินิจฉัยยกโทษทางวินัยหรือเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ เพราะส่วนแล้วแต่ต้องผูกพันตนตามคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดสถาน โทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแล้ว หากไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลังจากที่ได้อุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดสถาน โทษทางวินัย ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแล้ว กรณีข้าราชการพลเรือนหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 บัญญัติให้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นกรณีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนกำหนดให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11(3)⁵⁶ เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็น ประการใดแล้ว มาตรา 70 วรรคหนึ่ง⁵⁷ บัญญัติให้มีผลผูกพันคู่กรณีในคำพิพากษาให้ต้องปฏิบัติตาม

⁵⁶ มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

๑)ล๑

๑)ล๑

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

๑)ล๑

๑)ล๑

⁵⁷ มาตรา 70 คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา จนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย

๑)ล๑

๑)ล๑

คำบังคับที่กำหนดในคำพิพากษา แต่หากเป็นข้าราชการประเภทอื่น เป็นต้นว่า พนักงานส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁵⁸ หากพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติได้อุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดสถานโทษทางวินัยของนายกองตรีปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัดแล้ว ไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (Adjudication) ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ตน สังกัด หากประสงค์จะฟ้องเป็นคดี (Lawsuit) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติต้องนำคดีไปฟ้อง ต่อศาลปกครองชั้นต้นตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10⁵⁹ เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีสิทธินำคดีไปฟ้อง โดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเป็น ประการใดแล้วคู่กรณีสามารถที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อไปได้อีกตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายข้างต้นจึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาค ในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ หลังจากการอุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดโทษทางวินัย ทั้งที่คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน (Civil Official) หรือคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ ประเภทอื่น เป็นต้นว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ล้วนแล้วแต่เป็นผลมาจากการที่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ได้พิจารณากำหนดสถานโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และต่างก็มีสิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดสถานโทษ ทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติมีมติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่นเดียวกัน แต่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการที่ ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ได้กำหนดในเรื่องของกระบวนการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไว้แตกต่างกัน

⁵⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 /ตอนที่ 120 ก /หน้า 1 /29 พฤศจิกายน 2542.

⁵⁹ มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาคดีพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

4.3.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหลังจากการอุทธรณ์คดีพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหลังจากการอุทธรณ์คดีพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย ประเด็นย่อยนี้ (Point in Issue) เป็นปัญหาอันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คดีพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา (Commander) ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 แล้วได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ โดยฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และองค์กรหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเมื่อได้ทำการศึกษาตามนัยคำพิพากษาและหรือคำสั่งของศาลปกครองแล้ว ปรากฏมีทั้งคดีที่ศาลปกครองรับฟ้อง (Accept the Charge) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เช่น กรณีตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ. 30/2557 คดีที่ศาลปกครองกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีในฐานะเป็นผู้ร้องสอด เช่น กรณีตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ. 26/2557 คดีที่ศาลปกครองไม่รับฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่า มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่มี ผลทางกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ⁶⁰ และมีทั้งคดีศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

⁶⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ 642/2552 คำสั่งที่ 264/2553 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) มติของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี หากจะมีผลทางกฎหมายก็จะมีผลแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หากมีผลทางกฎหมายกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจ จะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยและชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดี และมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวได้

เป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ และการไต่สวนและชี้มูลความผิดวินัยทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นั้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครองไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) ที่จะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organ) ที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะผู้ทำหน้าที่ไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในฐานะผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย⁶¹

กรณีคดีที่ศาลปกครองรับฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีหรือคดีที่ศาลปกครองกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณี (Party in a case) ในคดีปกครองในฐานะเป็นผู้ร้องสอด (Interpleader) เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นประการใด ย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษามาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ในกรณีที่ศาลปกครองไม่รับฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดี และหรือไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณี ในฐานะเป็นผู้ร้องสอด เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นประการใดคำพิพากษาดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งไม่ได้เป็นคู่กรณีด้วย ทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์อุทธรณ์คดีในการกำหนดโทษทางวินัย เช่น คดีที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนและมีมติว่าข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมที่ดินออกจาก

⁶¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ. 1/2553 คดีหมายเลขแดงที่ พ. 2/2558 เรื่อง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด การที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1) ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยของอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2) และความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 3)

ราชการกระทำคามผิดวินัยอย่างร้ายแรงสี่ฐานความผิด⁶² ซึ่งได้แก่ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานอื่นอีกสามฐานความผิด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวน (Inquest) และมีมติเกี่ยวกับความผิดทางวินัยได้เฉพาะฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (Offence of Corruption) การที่อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาโทษและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนรายดังกล่าวทั้งสี่ฐานความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ และศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำของข้าราชการพลเรือนรายดังกล่าวตามที่ปรากฏในสำนวน (File of a case) การไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว เห็นว่าพฤติการณ์ของข้าราชการพลเรือนรายดังกล่าวไม่เป็นความผิดฐานทุจริตตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติจึงพิพากษา (Judge) ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ออกแถลงการณ์⁶³ กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณากรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. 1037/2558 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าวและมีมติให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด และยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีดังกล่าวใหม่ และปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีดังกล่าวใหม่แล้วคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง กรณีดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชี้มูลความผิด เพราะคดีดังกล่าวต้องย้อนกลับมาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองอีกครั้งหนึ่ง

⁶² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1037/2558 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยได้เฉพาะฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นนอกจากฐานฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ไม่มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาโทษทางวินัยตามแต่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน

⁶³ เอกสารข่าวสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 14 มกราคม 2559. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1037/2558 และมีมติขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีดังกล่าวใหม่ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย.