

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการ (Principle) และแนวความคิด (Concept) เกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้ง คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดจากกระบวนการสอบสวนทางวินัย (Disciplinary investigation process) ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีผลความผิดทางวินัย ตลอดจนการวิเคราะห์ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย สรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

5.1 บทสรุป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษ ทางวินัยไว้แตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96¹ บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ (Discretion) ในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะ เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีอำนาจเพียงการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ซึ่ง มีอำนาจสั่งบรรจุโดยไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยยกโทษทางวินัย หรือเปลี่ยนแปลงฐานความผิด ทางวินัย (Modify the Count) ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ แต่ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 27² ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยต่อคณะกรรมการ

¹ มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนด โทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

² ข้อ 27 การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพและมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(3) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุ แห่งการอุทธรณ์

๑ล๑

๑ล๑

พิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ทั้งข้อเท็จจริง (Matter of Fact) ข้อกฎหมาย (Matter of Law) ตลอดจนดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ และในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสามารถที่จะมีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัย (Revoke the Disciplinary Penalty) และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนทางวินัยเสียใหม่ให้ถูกต้อง หรือเปลี่ยนแปลงสถานโทษทางวินัยหรืออัตราโทษทางวินัยให้เบาลง หรือยกโทษทางวินัยได้ตามนัยกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 86 วรรคหนึ่ง³ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการของการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำหรับกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 กำหนดเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและในชั้นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย จึงเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถอำนวยการให้เป็นธรรมให้ผู้อุทธรณ์ได้ แต่กลายเป็นเพียงเงื่อนไขทางกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องดำเนินการก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหา

³ ข้อ 86 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยตามข้อ 50 หรือมีคำวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ดังนี้

ก. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

- (1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับโทษเหมาะสมแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์
- (2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง
- (3) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและผู้อุทธรณ์ ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้
- (4) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ
- (5) ถ้าเห็นว่าการขอความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

ทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ประเด็นปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administrative obligatoire) มาใช้กับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย และประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชี้มูลความผิด ในประเด็นปัญหาต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมในการบริหารงานบุคคล⁴ ที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้มีโอกาและช่องทางในการโต้แย้งเกี่ยวกับสถานภาพ (Status) ของตนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อขอให้พิจารณาเรื่องที่ตนถูกลงโทษทางวินัยขึ้นพิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ตน⁵ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นระบบการพิจารณาทบทวนหรือตรวจสอบความถูกต้องของการออกคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง (Internal Control) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติถือว่ากระทำทางปกครอง (Acte Administratif) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นการส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง และเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ถือว่าเป็นการพิจารณาทางปกครองตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5⁶ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมย่อมมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

⁴ ประวิณ ฒ นคร. (2551). *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการ สำนักงานข้าราชการพลเรือน. หน้า 156.

⁵ สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2551). *คู่มือการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เล่ม 1*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. หน้า 1.

⁶ มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๑๑

๑๑๑

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

๑๑๑

๑๑๑

พ.ศ. 2539 มาตรา 5⁷ ซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแตกต่างจากการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.2551 ย่อมก่อให้เกิดการไม่เป็นปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนี้

5.1.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายนี้ เป็นผลมาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 114 ประกอบ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 27 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ (Specific Law) ที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน บัญญัติให้สิทธิข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าได้ทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามนัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นกฎหมายทั่วไป (General Principles of Matter of Law) หรือเป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาทางปกครอง การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้วแต่เป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองด้วยตนเอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของตน และมีระบบการอุทธรณ์ที่มีความเป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่สำหรับการอุทธรณ์ดุลพินิจ

⁷ มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๓๑

๑๓๑

การกำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมตินั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ (Special Law) มาตรา 93⁸ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และมาตรา 96⁹ ได้บัญญัติให้สิทธิข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติมีเพียงสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาข้อกฎหมายได้ เนื่องจากการอุทธรณ์ตามกฎหมายทั้งสองฉบับ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การอุทธรณ์ (Appeal) ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นการอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัย ส่วนการอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติจึงต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹⁰ เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว การไต่สวน (Inquest) และชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอก ฝ่ายปกครอง การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่ เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

⁸ มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

⁹ มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

¹⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เล่ม 120 ตอน 121 ก ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 15 ธันวาคม 2546.

5.1.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 58¹¹ และข้อ 72¹² กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง (Matter of Fact-Finding) ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย มีคุณพินิจที่จะรับฟังพยาน หลักฐานและในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ และเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดย่อมมีผลผูกพัน (have a binding effect upon) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวัน และกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมสามารถโต้แย้งได้โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยคำสั่งทางปกครองตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 แต่สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 บัญญัติแต่เพียงให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ โดยไม่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจหรือดุลพินิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย แต่ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Tribunal) ได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 เกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

¹¹ ข้อ 58 ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในการนี้อาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสารพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยาน หลักฐานของคู่กรณีปรากฏในคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ หรือคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้นองค์คณะวินิจฉัยอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่เห็นสมควร

¹² ข้อ 72 องค์คณะวินิจฉัย กรรมการเจ้าของสำนวน มีคุณพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้รับมาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอ โดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง

โดยมีสาระสำคัญว่าองค์กรกลางที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยให้เป็นประการอื่นได้อีก ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นหลักการว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 นั้น ผู้ฟ้องคดีที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย¹³ และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาในข้อเท็จจริงและฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาวินิจฉัยถึงการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น ส่วนกรณีที่เห็นว่าสำนวนการไต่สวน (File of a case) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความผิดพลาดจนเห็นได้ชัดและได้มีการลงโทษ (Infliction of Punishment) ไปตามความผิดพลาดนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทำได้เพียงขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาทบทวนก่อนที่จะทำการวินิจฉัยอุทธรณ์¹⁴

กรณีดังกล่าวมีผลทำให้อำนาจ (Competency) หน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่เกิดจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเกิดความแตกต่างและถกเถียงกันเป็นสองมาตรฐาน และก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมา

การแก้ไขประเด็นปัญหาทางกฎหมายนี้ ต้องคำนึงถึงสิทธิและความเป็นธรรมของผู้ถูกลงโทษทางวินัยและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ อ. 676/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 88/2553. เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา). คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ไม่ผูกพันการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีอิสระในการพิจารณาอรรถคดี ตุลาการศาลปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของ ก.พ. แต่อย่างใด

¹⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. (เรื่องเสร็จที่ 1521/2555) การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตราดังกล่าว จึงทำได้เพียงพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษที่ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้ว ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น และในการพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้ถูกลงโทษได้กระทำความผิดหรือไม่ลงมีประเด็นแต่เพียงว่าการลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำหรือไม่เท่านั้น.

แห่งชาติเป็นองค์กรอิสระและมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (Parental Control) โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองประกอบกัน

5.1.2 ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้ในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

พระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42¹⁵ บัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของฝ่ายปกครอง และต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ครบถ้วนเสียก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Exhaustion of Administrative Remedies) ซึ่งเป็นการนำระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administratif préalable obligatoire) มาใช้บังคับในระบบกฎหมายของไทย และการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้กับโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน กรณีที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

5.1.2.1 ระบบอุทธรณ์บังคับไม่สามารถที่อำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

การดำเนินการทางวินัยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) ตลอดจนต้องคำนึงถึงสิทธิ

¹⁵ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

และเสรีภาพของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (dei Gewährleistung persönlicher Grunderchte) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เมื่อถูกลงโทษทางวินัยแล้วข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมาย และหากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง ย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครอง เพื่อขอให้ศาลปกครองพิจารณาตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Gewaltenteilung) ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ถือเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administrative obligatoire) หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 จะได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว ประกอบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 1521/2555 แล้ว จะเห็นได้ว่าระบบการอุทธรณ์ดุลพินิจในการพิจารณาโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามนัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวกให้กับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริงเพราะองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษทางวินัย ไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดหรือพิจารณาวินิจฉัยยกโทษทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้วได้

5.1.2.2 การนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง

หลักการสำคัญของระบบอุทธรณ์บังคับนั้น ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง หากประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับ การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ก่อน กล่าวคือ จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ครบถ้วนเสียก่อน ทั้งนี้ ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (un des modes de règlement alternatif du litige) โดยไม่ต้องนำไปยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการทบทวนคำสั่งทางปกครอง

(la revision de l'acte administratif) ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย (correct) และความเหมาะสม (l'opportunité) ของการออกคำสั่งทางปกครอง¹⁶ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน (protection juridique des administrés) เป็นการส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง และเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดี (Judicial Proceeding) ของศาล

สำหรับการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมตินั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 บัญญัติให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ (Discretion) ในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน (Remedy) หรือเสียหายจากผลกระทบของคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไว้แล้ว ก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก่อน แต่เนื่องจากในการพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ถูกจำกัดอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยสามารถพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะดุลพินิจในการพิจารณาความผิดทางวินัย โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย หรือยกโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 และตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง ระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงเป็นการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติต้องอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก่อนที่จะยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ทั้งที่กระบวนการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่สามารถที่จะแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างแน่แท้ แต่เป็นการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนที่จะฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง

¹⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2544). *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 37.

5.1.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ หลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมตินั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในการกำหนดโทษทางวินัย (Penalty of Disciplinary) และหากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeals Function) สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง (Administrative Courts) ได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนด หากเป็นข้าราชการพลเรือนต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2550 มาตรา 116 วรรคสอง¹⁷ แต่หากเป็นข้าราชการประเภทอื่น เช่น พนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น และหลายกรณีที่ได้ มีการนำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้พิจารณา แต่หลังจากที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้ว ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคำร้องขอให้ ศาลปกครองพิจารณาคดีดังกล่าวใหม่ กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดโทษทางวินัย ดังนี้

5.1.3.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและมีมติเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาและลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้

¹⁷ มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ถือเอารายงาน (File of a case) เอกสาร และความเห็น (Opinion) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ในส่วน ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อองค์กรกลางหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ (Rule) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย และหากไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2542 มาตรา 116 ให้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (3)¹⁸ เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นประการใดแล้วย่อมมีผลผูกพัน (have a binding effect upon) คู่กรณีในคำพิพากษาให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่กำหนดในคำพิพากษิตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 วรรคหนึ่ง¹⁹ แต่หากเป็นข้าราชการประเภทอื่น เช่น พนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542²⁰ หากพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อุทธรณ์ดุลพินิจ ในการกำหนดสถานโทษทางวินัยของนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัดแล้วไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หากประสงค์จะฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10²¹ เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดให้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเป็นประการใดแล้ว คู่กรณีสามารถ

¹⁸ มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

๑.ล๑ ๑.ล๑

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

๑.ล๑ ๑.ล๑

¹⁹ มาตรา 70 คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือคดี

๑.ล๑ ๑.ล๑

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116/ตอนที่ 120 ก /หน้า 1 /29 พฤศจิกายน 2542

²¹ มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้อีกชั้นหนึ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง กรณีดังกล่าวจึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติมีมติ เนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ ของรัฐกำหนดกระบวนการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไว้แตกต่างกัน (Discrepancy)

การแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) ที่จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการป้องกันปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็น องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง²² เห็นควรเสนอให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอน คำสั่งลงโทษทางวินัย (Revoke the Disciplinary Penalty) ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งมีผลใช้บังคับครอบคลุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการประเภทอื่น ให้สอดคล้องและเกี่ยวเนื่องกับการแก้ไข ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัย อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและประเด็นปัญหาทางกฎหมาย (Matter of Law) อันเกิดจากการนำระบบ อุทธรณ์บังคับมาใช้กับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

5.1.3.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

ประเด็นปัญหานี้ เป็นผลสืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนด สถานโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 แล้ว ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้พิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และองค์กร หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ ซึ่งเมื่อศึกษาตามนัยคำพิพากษาและ

²² กิจบดี ก้องเบญจกษ. (2558). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 108.

หรือคำสั่งของศาลปกครองแล้ว มีทั้งคดีที่รับฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดี คดีที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณี (Party) ในฐานะเป็นผู้ร้องสอด (Interpleader) และคดีที่ไม่รับฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่ามติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่มีผลทางกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

กรณีคดีที่ศาลปกครองรับฟ้องหรือกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีในฐานะเป็นผู้ร้องสอด เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด (Final Judgement) เป็นประการใดย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 แต่ในกรณีที่ศาลปกครองไม่รับฟ้องและไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณี เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นประการใดคำพิพากษาดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพัน (not have a binding effect upon) ถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งไม่ได้เป็นคู่กรณีด้วย ทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย เช่น คดีที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนและมิมติว่าข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมที่ดินออกจากราชการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานอื่นอีกสามฐานความผิด²³ เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจได้สวนและมิมติเกี่ยวกับความผิดทางวินัยได้เฉพาะฐานทุจริตต่อหน้าที่ และพฤติการณ์แห่งการกระทำของข้าราชการพลเรือนรายดังกล่าวตามที่ปรากฏในสำนวนการได้สวนไม่เป็นความผิดฐานทุจริตตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติ ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ออกแถลงการณ์กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

²³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1037/2558. เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา). คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยได้เฉพาะฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นนอกจากฐานฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ไม่มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาโทษทางวินัยตาม แต่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน.

ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าว และมีมติให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดและยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีดังกล่าวใหม่ (Retry the case) กรณีดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัย²⁴ เนื่องจากคดีต้องกลับเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลปกครองอีกครั้ง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยและอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติที่มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท และมีข้อเสนอแนะ (Suggestion) ที่เกี่ยวเนื่องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด ดังนี้

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายนี้ (Matter of Law) ทั้งปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้วิจัยเสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93 จากบทบัญญัติเดิม

“มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง และวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”

โดยเพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา 93 ดังนี้

²⁴ เอกสารข่าวสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 14 มกราคม 2559. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1037/2558 และมีมติขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีดังกล่าวใหม่ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย.

“มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

คำสั่งลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ลงโทษตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุดในทางปกครอง”

เมื่อได้ดำเนินการตามเสนอแล้ว ย่อมสามารถจะแก้ไขประเด็นปัญหาทางกฎหมายประเด็นนี้ได้ เพราะเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้พิจารณาโทษ และมีคำสั่งลงโทษทางวินัย (Order Disciplinary Penalty) ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติแล้ว ย่อมถือว่าเป็นที่สุดภายในทางปกครองไม่สามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้อีก

5.2.2 ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้กับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย
ข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
มีมติ

ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายนี้ ทั้งปัญหาเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administrative obligatoire) ที่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง และปัญหาเกี่ยวกับการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นการสร้างเงื่อนไข (Proviso) ทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง เสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยยกเลิกความใน มาตรา 96 ที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดสถานโทษ ทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติโดยมีบทบัญญัติดังนี้

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

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้การพิจารณาโทษและการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเป็นที่สุด เมื่อการพิจารณาโทษและลงโทษทางวินัยตามฐาน

ความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเป็นที่สุดแล้ว จึงต้องยกเลิกความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ดุลพินิจ (Discretion) ในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ หลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย เสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 96 ขึ้นใหม่ หลังจากที่ได้มีการเสนอให้ยกเลิกความเดิม ดังนี้

“มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษนั้น”

สำหรับระยะเวลา (Duration) ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดในบทบัญญัติตามข้อเสนอแนะ เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49²⁵ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง ที่บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งทางปกครองหรือคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. แล้วแต่กรณี

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัย หลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย นั้น

มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรณีกับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมตินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แม้ว่ามติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่เข้า

²⁵ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ชายเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระท่อตอสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผูู้้ถูกลงโทษทางวินัย โดยตรงก็ตาม แต่การไต่สวน (Inquest) และการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ศาลปกครองควรพิจารณามีคำสั่งเรียกหรือกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณี (Parties) ในทุกคดี และเพื่อให้การปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันควรมีการเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่ออาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44²⁶ เพื่อพิจารณาออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเรียกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณี ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ หรือเสนอต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณากำหนดคำแนะนำในการดำเนินคดีกรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ แล้วแต่กรณี (as the case may be)

ทั้งนี้ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น จะเป็นการสร้างกลไกทางกฎหมาย (Due Process of Matter of Law) ในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีผลทำให้การดำเนินการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และสามารถที่จะอำนวยความยุติธรรมให้กับข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความเสมอภาค (Equality) ในการอำนวยความยุติธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติต่อไป

²⁶ มาตรา 44 การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด