

ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน : ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่มีผลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ

ว่าที่ร้อยตรีหญิง กรรณทิพย์ นาแจ้ง¹
รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ²

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา การดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม มีความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติแล้ว จะต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการทางวินัย ลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จากการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังนี้ 1. ปัญหาขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีกหรือไม่ และจะถือเอาสำนวนไต่สวนคดีร่ำรวยผิดปกติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนได้หรือไม่ 2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษไล่ออกหรือปลดออก เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติจำกัดดุลพินิจของผู้บังคับบัญชากรณีสั่งลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อราชการ ให้ลงโทษสถานเดียว คือไล่ออก แม้มีเหตุอันควรปรานีอื่นใดก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษ ลงเป็นปลดออกจากราชการ ทำให้มีผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนโดยตรง ซึ่งหากลงโทษปลดออกข้าราชการยังคงได้รับบำเหน็จบำนาญ แต่หากลงโทษไล่ออกจะไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ 3. ปัญหาการลงโทษทางวินัยกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ไม่สามารถลงโทษทางวินัยกับ

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิสิตาตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

² ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ข้าราชการพลเรือนที่พ้นจากราชการไปแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสามารถดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับข้าราชการผู้นั้น และกำหนดให้ความผิดฐานร้ายแรงผิดปกติ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาลงโทษทางวินัย รวมทั้งกำหนดให้สามารถลงโทษทางวินัยกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้ว เพื่อให้บรรลุนิติประสงคฺ์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. บทนำ

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศชาติ ประเทศไทยจึงได้คำนึงถึงปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการทุจริตในวงราชการ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการโดยตรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม³ กรณีการดำเนินการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80(4) กำหนดไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงร้ายแรงผิดปกติ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการลงโทษไล่ออกหรือปลดออกข้าราชการพลเรือนผู้นั้น จะต้องกระทบความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามฐานความผิดที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะต้องมีกระบวนการดำเนินการ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (2)

ทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนด กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกกล่าวหาหรือมีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าไม่มีมูลความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่อง แต่หากมีมูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งยุติเรื่อง แต่หากปรากฏว่ามีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง แต่หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุ สั่งลงทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ หากข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

กรณีที่ข้าราชการพลเรือนพ้นจากราชการไปแล้ว หากจะต้องพิจารณาดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการผู้นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้วางเงื่อนไขไว้ 2 ประการ คือ 1. จะต้องกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนวันที่ผู้นั้นจะออกจากราชการ 2. ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการสอบสวนผู้นั้นภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ

จากการมีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

1) ปัญหาขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนฐานร่ำรวยผิดปกติ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้

มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ นั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะดำเนินการลงโทษไล่ออกหรือปลดออกต่อข้าราชการพลเรือนโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือไม่ และผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะถือเอาสำนวนการไต่สวนคดีร้ายพิศปกติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย เช่นเดียวกับกรณีที่เกิดคณะกรรมการป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดวินัยกับข้าราชการอันเนื่องมาจากการกระทำผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ได้หรือไม่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติกรณีซึ่งมีผลความผิดฐานร้ายพิศปกติว่าให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วย ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เมื่อพิจารณากรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ นั้น จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนด โดยการดำเนินการทางวินัยที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อสอบสวนให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้มีการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้นจึงจะมีคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนได้ เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอาจส่งผลให้ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการต้องพ้นจากราชการก็ได้ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ป้องกันไม่ให้มีอำนาจใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนเป็นเหตุให้ข้าราชการที่ไม่ได้กระทำความผิดต้องถูกกลั่นแกล้งและถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือช่วยเหลือให้ข้าราชการผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษทางวินัย การพิจารณาความผิด จะต้องพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะลงโทษสถานใดหรือไม่ จะกระทำไต่สวนข้อเท็จจริงโดยกระจำงัดพ้อว่าข้าราชการผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยจึงพิจารณาความผิดและลงโทษวินัยได้ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวจะได้จากการสอบสวนทางวินัย

ในการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ในการดำเนินการทางวินัยจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นหน่วยงานในการทำหน้าที่ในการพิจารณาและดำเนินการทางวินัย หรือประเทศที่ไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลจะกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการทำหน้าที่ และกระบวนการดำเนินการทางวินัย ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัย ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจนอันนำไปสู่การลงโทษทางวินัย

2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80(4) ได้บัญญัติว่าความผิดฐานร้ายผิดปกติ ให้ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามบทบัญญัติมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 97 ว่าให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษ ก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก แต่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ว่าข้าราชการที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ให้ลงโทษสถานเดียว คือ ไล่ออก แม้มีเหตุอันควรปราณีอื่นใดก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้ดุลพินิจตัดสินใจในการเลือกระดับโทษไม่สามารถใช้ได้ ผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันที่จะออกคำสั่งประการเดียว คือ ไล่ออก ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ หากมีการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของ “ร้ายผิดปกติ” หมายความว่า (1) การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือ (2) มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือ (3) การมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือ (4) ได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้ อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในคดีร้ายผิดปกติ กฎหมายกำหนดให้ภาระในการพิสูจน์ตกเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินมากผิดปกติ แม้จะเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าไม่สามารถหาหลักฐานมาพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิตติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหา นั้นร้ายผิดปกติ ด้วยเหตุตาม (1) (2) (3) หรือ (4) กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาว่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ซึ่งมีผลความผิดข้าราชการฐานร้ายผิดปกติ โดยไม่มีมูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมอยู่ด้วย การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก จะต้องถูกจำกัดภายใต้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณีได้ และถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาพิจารณาลดโทษก็ได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องจากผลของการสั่งลงโทษไล่ออกและปลดออกมี

ผลกระทบต่อข้าราชการโดยตรง กล่าวคือ หากลงโทษปลดออกข้าราชการยังคงได้รับบำเหน็จบำนาญ แต่หาก
ลงโทษไล่ออกจะไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ

3) ปัญหาการลงโทษวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่พ้นจากราชการแล้ว กล่าวคือ กรณีที่ข้าราชการพล
เรือนพ้นจากราชการไปแล้ว หากจะต้องพิจารณาดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการ ผู้นั้น
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้วางเงื่อนไขไว้ 2 ประการ คือ 1. จะต้องกล่าวหาว่า
ข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนวันที่ผู้นั้นจะออกจากราชการ 2. ผู้บังคับบัญชาจะต้อง
ดำเนินการสอบสวนผู้นั้นภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็น เรื่องเสร็จที่ 1362/2556 กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล
ความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อ
ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก่อน
ออกจากราชการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เริ่มไต่สวนภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการแล้ว
ก็ย่อมสามารถดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้นั้นตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ เนื่องจาก มาตรา 92
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ถือสำนวน
การสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แต่หาก
ปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มดำเนินการไต่สวนภายหลังเกินเวลา 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ
แล้ว ส่วนราชการไม่อาจพิจารณาลงโทษทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้นได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา
75 ได้กำหนดให้การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายผิดปกติ ให้ผู้กล่าวหาดำเนินการกล่าวหาต่อ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่
เกินห้าปี ซึ่งเป็นบทบัญญัติเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ร้ายผิดปกติ อันเป็นความผิดที่ร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงบัญญัติให้มีกรกล่าวหา
เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เพื่อไม่ให้
เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากความผิดเพราะเหตุพ้นจากราชการไปแล้ว เนื่องจากในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ความผิดยังไม่ปรากฏ

จึงมีปัญหว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนสามัญที่พ้นจาก
ราชการไปแล้ว จะพิจารณาโทษอย่างไร สามารถนำเงื่อนไขตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาใช้ด้วยได้หรือไม่ เนื่องจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการนั้น ข้าราชการผู้
นั้นจะต้องมีสภาพการเป็นข้าราชการอยู่ และจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลนั้น

กำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้การพิจารณาลงโทษทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว จะต้องมีการกล่าวหาข้าราชการผู้นั้นก่อนออกจากราชการ และจะต้องมีการดำเนินการสอบสวนภายใน 180 วัน นับแต่ผู้นั้นพ้นจากราชการ ดังนั้น กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้าราชการว่าร้ายผิดปกติ หลังจากที่ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากความเป็นข้าราชการไปแล้ว หรือภายใน 180 วัน ก็ตาม ก็ไม่สามารถลงโทษข้าราชการผู้นั้นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554 มาตรา 80(4) ไม่ได้กำหนดให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และการนำระยะเวลาในการเริ่มกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่พ้นจากราชการไปแล้วว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเริ่มดำเนินการไต่สวนภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ข้าราชการพลเรือนพ้นจากราชการแล้ว จะทำให้ระยะเวลา 5 ปีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่มีผลใช้บังคับ

ในการดำเนินการทางวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือน และข้าราชการบำนาญ โดยโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญมี 2 สถาน คือ ลดเบี้ยบำนาญ ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ⁴

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการมีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ ปัญหาขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ปัญหาการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และปัญหาการลงโทษวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่พ้นจากราชการแล้ว ซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลของของข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและส่งผลกระทบโดยตรงต่อข้าราชการพลเรือน จึงควรมีแนวทางและการแก้ไขหลักเกณฑ์รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกันในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อนำมาซึ่งความยุติธรรม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. แนวทางการแก้ปัญหาคำวินิจฉัยของข้าราชการพลเรือนตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนว่าร้ายผิดปกติ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการ

⁴ อุดม รัฐอมฤต และคณะ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2545) การปฏิรูประบบวินัย อุดมธรรณและการร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน้า 35

ทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สมควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80(4) โดยเพิ่มข้อความจากเดิม “ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาส่งลงใ้ถอดออกหรือ ปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่” เป็น “ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น โดยให้ถือว่าการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย” เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาปรับข้อเท็จจริงเข้ากับองค์ประกอบความผิดและปรับบทลงโทษทางวินัย ตามความร้ายแรงแห่งกรณี

2. แนวทางการแก้ปัญหาการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ในความผิดฐานร้ายผิดปกติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาลงโทษทางวินัย สมควรแก้ไขเพิ่มเติมแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 โดยให้เพิ่มฐานความผิดร้ายผิดปกติ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความสอดคล้องกันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษปลดออกหรือใ้ถอดออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณีได้ และถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาพิจารณาลดโทษก็ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมเนื่องจากผลของการสั่งลงโทษใ้ถอดออก และปลดออกมีผลกระทบต่อข้าราชการโดยตรง กล่าวคือ หากลงโทษปลดออกข้าราชการยังคงได้รับบำเหน็จบำนาญ แต่หากลงโทษใ้ถอดออกจะไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ

3. แนวทางการแก้ปัญหาการลงโทษวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่พ้นจากราชการแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับข้อ เสนอแนะที่ 1.สมควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80(4) โดยเพิ่มข้อความจากเดิม “ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาส่งลงใ้ถอดออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่” เป็น “ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น โดยให้ถือว่าการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย” และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100 โดยให้เพิ่มข้อความ “ในกรณีที่ข้าราชการถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แม้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการไปแล้ว ให้ลงโทษวินัยข้าราชการผู้นั้นได้ โดยให้ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญถ้าผู้นั้นกระทำความผิดที่จะต้องลงโทษใ้ถอดออก” เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากความผิดเพราะเหตุพ้นจากราชการ

ไปแล้ว เนื่องจากในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐความผิดยังไม่ปรากฏ และเพื่อให้บรรลุนิติบุคคลของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บรรณานุกรม

ประวีณ ฅ นคร. (2528). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. กรุงเทพฯ:สำนักงาน ก.พ.
อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2545) รายงานเรื่อง “โครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1 โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
Bundesdisziplinargesetz-BDG
Civil Service Code.
Civil Service Reform Act of 1978.