

**ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น
ตามหลักนิติธรรม กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด
ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ¹**

ยุทธนา วงศ์สารสิน²

จากการศึกษาปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักนิติธรรม กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ในระดับท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.จังหวัด) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.จังหวัด) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) หรือเรียกชื่อโดยรวมว่าคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งพบปัญหาว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในฐานะกฎหมายพิเศษ จัดหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีความชัดเจน และไม่มีหลักเกณฑ์รองรับสำหรับกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ในกรณีเช่นนี้ด้วย ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวนี้ ต้องเป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” ถึงจะเกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ยังไม่มีหลักเกณฑ์รองรับให้สอดคล้อง กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และยังไม่ ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ปกครองในขณะเดียวกัน ซึ่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วน ท้องถิ่น ตามหลักนิติธรรม กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยมีอาจารย์ที่ ประึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิชิต และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมาย) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(ก.ระดับจังหวัด) เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ในฐานะเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่กรณีมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในฐานะเป็นกฎหมายพิเศษ กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโต้แย้งการลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้สิทธิแก่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยไว้สองประการ คือ ประการแรก สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวใช้สิทธิทั้งสองประการ คือ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วยในขณะเดียวกัน ถือว่าเท่ากับไม่ประสงค์จะใช้สิทธิอุทธรณ์อีกต่อไป และถ้าศาลปกครองรับคดีไว้พิจารณา ก็สามารถไม่รับอุทธรณ์หรือยกอุทธรณ์ได้ เพราะเมื่อศาลปกครองพิจารณาพิพากษาเป็นเช่นใดย่อมผูกพันกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อยู่แล้ว กรณีจึงไม่เป็นประโยชน์ที่พิจารณาอุทธรณ์นั้นอีก ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ไม่เป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ที่ว่า “กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง” และ “กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน” ซึ่งส่งผลให้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ไม่รับอุทธรณ์หรือยกอุทธรณ์ได้ หากได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว

ประการที่สอง ปัญหาการใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กล่าวคือ การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ถูกลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้บังคับบัญชา จะต้องสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 สำหรับในชั้นพิจารณาอุทธรณ์คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานและรายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังรับฟังไม่ได้ว่าพฤติกรรมของผู้อุทธรณ์ เข้าองค์ประกอบอันเป็นความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้ แต่ก็ยังคงมีอำนาจพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยให้เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด โดยถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนก็สามารถนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออกจากราชการ ซึ่งยังครอบคลุมต่อการบังคับใช้ที่ถูกต้องสำหรับกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเช่นนี้ เพราะคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย อาจที่จะไม่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และจะทำให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เกิดความแตกต่างกันเป็นสองมาตรฐาน ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพราะไม่หลักเกณฑ์รองรับอย่างชัดเจน สำหรับกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว ย่อมไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ที่ว่า “กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม” และ “กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด”

ประการสุดท้าย ปัญหาระยะเวลาเร่งรัดในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กล่าวคือ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 10 ของประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ เนื่องจากมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ถือว่า “วันที่อุทธรณ์” มิใช่ “วันรับทราบคำสั่ง” เหมือนดังเช่นประกาศหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จหรือยังไม่ได้มีผลวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาภายในกรอบระยะเวลาเก้าสิบวันที่กำหนดไว้ดังกล่าว หรือกรณีที่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เกินระยะเวลาและได้ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษด้วยนั้น เป็นเหตุให้ผู้อุทธรณ์จะต้องนำคำสั่งเดิมที่ถูกลงโทษให้ออกจากการไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งระยะเวลาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ฉะนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีอาจนับตั้งแต่วันที่ “วันอุทธรณ์” ตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เมื่อเป็นเช่นนั้น ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณา และอาจถูกตัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งไม่เป็นไปตาม (The Rule of Law) ที่ว่า “กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้ โดยสะดวก ไม่ชักช้า” ทั้งที่ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ดีกว่ากระบวนการทางศาล เพราะการทบทวนภายในฝ่ายปกครองมีขั้นตอนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็วกว่าวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง

จากการศึกษาค้นคว้าเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยการนำหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในขณะเดียวกัน เนื่องจากปัญหาที่ได้ศึกษามาแล้วเพื่อให้เป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ที่ว่า “กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง” และ “กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน” ดังนั้น ควรเพิ่มเติม

หลักเกณฑ์ของประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 เพิ่มเติมเป็นข้อ 16/1 โดยวางหลักว่า “ในกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองรับคดีไว้พิจารณาในขณะเดียวกัน คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ได้”

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เนื่องจากปัญหาที่ได้ศึกษามาแล้วเพื่อให้เป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ที่ว่า “กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม” และ “กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด” ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ข้อ 21 ก. ของประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 แก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมมีเพียง ข้อ 21 ก. (9) เพิ่มเติมอีกหนึ่งอนุ เป็นข้อ 21 ก. (10) โดยวางหลักว่า “ในกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานและรายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังรับฟังไม่ได้ว่าพฤติกรรมของผู้อุทธรณ์เข้าองค์ประกอบความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) มีอำนาจพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนก็สามารถนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออกจากราชการ โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการ”

3. กรณีปัญหาระยะเวลาเร่งรัดในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากปัญหาที่ได้ศึกษามาแล้วเพื่อให้เป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ที่ว่า “กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้ โดยสะดวก ไม่ชักช้า” ดังนั้น ควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ของประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 เพิ่มเติมเป็นข้อ 10/1 โดยวางหลักว่า “ในกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ไต่ขึ้นหนังสืออุทธรณ์ หรือได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ไม่ตัดสิทธิที่ผู้อุทธรณ์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ไต่ขึ้นหนังสืออุทธรณ์เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการป้องกันการกระทำความผิดของผู้อุทธรณ์ หากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) พิจารณาไม่แล้วเสร็จจะระยะเวลาดังกล่าว ให้เยียวยา

ความเสียหายแก่ผู้อุทธรณ์ ตามฐานเงินเดือนของผู้อุทธรณ์เฉลี่ยแต่ละวันที่เกินกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จนกว่าจะพิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จ”

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะกรรมการบรรณาธิการหนังสือ
หลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. **หลักนิติธรรม**
ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: พี เอส พรินต์ติ้ง
แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, 2557.

ประวิณ ฒ นกร. วินัย : **หลักและวิธีการรักษาวินัย.** กรุงเทพมหานคร: กลุ่มโรงพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., 2558.

เศรษฐพงศ์ แหล่งสท้าน. **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย**
กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัย:
วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.