

**ปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้¹**

สิทธิโชค ฉลวยศรีเมือง²

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมติ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามกฎหมาย
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และมติ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ตามกฎหมาย
พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์
เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกับ
เจ้าหน้าที่ของรัฐฐานทุจริตต่อหน้าที่ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมี
หน่วยงานทั้งส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ ที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับเรื่องอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณา
อุทธรณ์โทษทางวินัยฐานทุจริตของส่วนราชการที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2551 และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยที่แต่งตั้งขึ้นตามข้อบังคับภายในของ
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งองค์กรขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ
อุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ซึ่งมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติ มีประเด็นปัญหาว่า
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทั้งสององค์กร มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยโดย
อาศัยอำนาจตามกฎหมายภายในขององค์กร ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 และมติคณะกรรมการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยฐานทุจริต
ต่อหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยมี
อาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร
จิตต์จรุงเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดิ์คง

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ป.ป.ท. ตามกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 40 ซึ่งมีหน้าที่ในการไต่สวนและชี้มูลการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับสำนวนการไต่สวน สามารถพิจารณาดำเนินการตามอำนาจภายในองค์กรที่มี ได้หรือไม่เพียงใด และประเด็นเรื่องสิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี ก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามข้อบังคับภายในขององค์กร ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการตีความกฎหมายเรื่องอำนาจขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่แตกต่างกันสรุปประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก เรื่องอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ระดับโทษของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ไว้ ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ได้วินิจฉัยไว้ว่า อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก จึงสรุปได้ว่า ทุกองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัย ต้องผูกพันคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดฐานทุจริตไว้ได้ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 554/2561 ได้มีความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (คณะกรรมการ ก.พ.ค.) องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์โทษทางวินัย มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงเป็นองค์กรที่อยู่ในระดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และ กฎ ก.พ.ค. ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ หากพิจารณาโดยอาศัยแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่อาศัยอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว จึงเกิดข้อแตกต่างในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยขององค์กรที่มีลำดับศักดิ์กฎหมายที่สูงกว่า กับการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่ำกว่า ทำให้เห็นได้ว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับ

ภายในองค์กร ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์โทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เปลี่ยนแปลงไปจากฐาน ความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ไต่สวนไว้แล้วได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่สามารถใช้อำนาจภายในที่จะเปลี่ยนแปลง ฐานความผิดตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 554/2561 ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ให้เป็นไปตามมติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ไม่เท่าเทียมกันกับองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์ที่มีลำดับ ศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงกว่าในระดับพระราชบัญญัติ ทำให้ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ เกิดความไม่เท่าเทียมกันในแง่ของการใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ดังนั้น จึงต้องกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ของแต่ละองค์กรให้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น และห้ามมิให้เปลี่ยนฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตให้เป็นประการอื่น

ประการที่สอง กรณีการโต้แย้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ก่อนลงโทษทางวินัยตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือสำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนวินัยตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลนั้น จึงมีประเด็นปัญหาว่า เมื่อผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องถูกกระบทลิตทิจากคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ก่อนพิจารณาโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาหากกลับไม่ได้รับโอกาสในการโต้แย้งแสดงหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหาในชั้นดำเนินการทางวินัย ในกระบวนการสอบสวนตามระเบียบภายในองค์กร หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการสอบสวนภายในองค์กร ทำให้เกิดการโต้แย้งถึงเรื่องในเรื่องสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา การที่ ป.ป.ช. ได้ส่งสำนวนการไต่สวน ตามมาตรา 91 (2) ให้หน่วยงานดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้นๆ ตามมาตรา 98 ก็คือการดำเนินการตามระเบียบบริหารงานบุคคลว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ซึ่งถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 ได้บัญญัติไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่จะกระบทลิตทิจำกักรณั ในชั้นดำเนินการทางวินัยของ

หน่วยงาน ก็ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานในชั้น การดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานด้วย อีกทั้งการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ในชั้นนี้ ก็ไม่กระทบกับประโยชน์สาธารณะอันเป็นข้อยกเว้นแต่อย่างใด เมื่อวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นข้อกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานต้องปฏิบัติและมีได้กำหนดยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง ก่อนที่หน่วยงาน จะมีคำสั่งทางปกครองกับผู้ถูกกล่าวหา จึงต้องจัดให้มีขั้นตอนการรับฟังการโต้แย้งของผู้ถูกกล่าวหาตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 30

ประการที่สาม ปัญหาความทับซ้อนของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ อันเป็นความผิดวินัยร้ายแรง มีโทษถึงขั้นไล่ออก ให้ออก ในขั้นตอนการดำเนินการ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะต้องนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการ พิจารณาโทษพนักงานและพนักงานปฏิบัติการประจำองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เรียกโดยย่อว่า ก.พ.อ. ซึ่งมี อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวเกี่ยวกับการกระทำผิดของพนักงานและพนักงานปฏิบัติการประจำทุกตำแหน่ง ในกรณีที่มีโทษทางวินัยถึงขั้นไล่ออก หรือให้ออก เพื่อให้คณะกรรมการ ก.พ.อ. ได้พิจารณาหลักฐาน รายงานผลการสอบสวนทางวินัยอีกชั้นหนึ่งก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้ปฏิบัติงานผู้ถูกกล่าวหา จึงเป็นขั้นตอนก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครองกับผู้ถูกกล่าวหาตามระเบียบคำสั่ง ภายในขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งคณะกรรมการ ก.พ.อ. ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ประกอบ ไปด้วย ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นประธาน , รองผู้อำนวยการ เป็นรองประธาน , ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง , ผู้อำนวยการสำนักเจ้าของอัตรา , ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย เป็นกรรมการ และนิติกร งานวินัยฝ่ายคดี สำนักกฎหมายเป็นเลขานุการ ส่วนการดำเนินการชั้นอุทธรณ์นั้น ข้อบังคับ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วย การปฏิบัติงาน พ.ศ. 2564 ข้อ 68 กำหนดให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ยื่นอุทธรณ์โทษ ทางวินัยต่อหน่วยงาน โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วยรองผู้อำนวยการที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักที่ได้รับมอบหมายอย่างน้อยสามคน และผู้รับผิดชอบงานด้านกฎหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ เมื่อพิจารณาถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัย ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จะเห็นได้ว่า ข้อ 68 วรรคสอง ได้กำหนดบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นประธาน กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คือ รองผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นตำแหน่งเดียวกันกับรองผู้อำนวยการ ในคณะกรรมการ ก.พ.อ. ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ทำให้เกิดความทับซ้อนกันของบุคคลผู้ทำหน้าที่พิจารณาโทษทางวินัย ทั้งการพิจารณาโทษทางวินัยในชั้นต้น และชั้นอุทธรณ์ ทำให้เกิดประเด็นปัญหาในการทำหน้าที่ของ คณะกรรมการ ก.พ.อ. ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยของ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกัน ที่มีส่วนได้เสียอันอาจทำให้การพิจารณาอุทธรณ์โทษ ทางวินัยขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ไม่เป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 ทำให้กระทบต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา

เรื่องราวอุทธรณ์ จึงไม่ควรแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรที่เป็นบุคคลเดียวกันกับคณะกรรมการ ก.พ.อ. แต่ควรจัดให้มีองค์กรที่แยกต่างหากจากองค์กรเดิม เป็นผู้พิจารณาเรื่องราวการอุทธรณ์โทษทางวินัย เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัย และประกันความเป็นธรรมให้แก่ ผู้ปฏิบัติงานผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครอง

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้ผู้ศึกษาได้แนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้ดียิ่งขึ้น โดยสรุปปัญหาและมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์และดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมติ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ตั้งขึ้นตามข้อบังคับขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม (คณะกรรมการ ก.พ.ค.) ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อันมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่างกัน มีข้อเสนอแนะ คือ

แก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติ และอำนาจคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อบังคับขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยในรูปแบบปกติ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เมื่อพิจารณาอุทธรณ์แล้ว มีอำนาจที่จะ พิจารณากโทษ เพิ่มโทษแก้โทษ หรือยืนตามคำสั่งเดิมก็ได้ แต่เมื่อมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจของ คณะกรรมการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีข้อสำคัญ คือ ห้ามเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติชี้มูลความผิด ผู้ถูกกล่าวหาฐานทุจริตต่อหน้าที่ ที่เป็นที่สุดแล้วให้เป็นประการอื่น จึงต้องกำหนดอำนาจในการพิจารณา อุทธรณ์โทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ที่ตั้งขึ้นตามข้อบังคับขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วย การปฏิบัติงาน พ.ศ. 2564 เสียใหม่ โดยกำหนดให้ อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยในฐานทุจริตคือ ไล่ออก ปลดออก เท่านั้น และห้ามเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท.

แล้วแต่กรณี ได้มีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาฐานทุจริตต่อหน้าที่ให้เป็นความผิดฐานอื่น โดยให้นำเงื่อนไขของข้อกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตไปกำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกำหนดไว้ในข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วย การปฏิบัติงาน พ.ศ. 2564 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย ส่วนที่ 3 การอุทธรณ์ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 โดยมีสาระสำคัญคือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ห้ามเปลี่ยนฐานความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ชี้มูลและมีมติเป็นที่สุดแล้วให้เป็นประการอื่น

2. ปัญหาการโต้แย้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ก่อนพิจารณาโทษทางวินัยตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มิได้บัญญัติขั้นตอนให้มีกระบวนการจัดให้ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนพิจารณาลงโทษทางวินัยตามระเบียบภายในว่าด้วยการบริหารงานบุคคล มีข้อเสนอแนะ คือ

ในการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ฐานทุจริตต่อหน้าที่ ในชั้นดำเนินการทางวินัยตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภายในของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครอง ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรฐานขั้นต่ำที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมขั้นตอนเพื่อจัดให้มีการรับฟังการแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาก่อนลงโทษทางวินัย โดยให้กำหนดไว้ในมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญของการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัย) และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในชั้นดำเนินการทางวินัยตามระเบียบภายในว่าด้วยการบริหารงานบุคคล มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3. ปัญหาวิธีการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและปัญหาความทับซ้อนของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการ เป็นกรรมการพิจารณาโทษทางวินัย (คณะกรรมการพิจารณา โทษพนักงานและพนักงานปฏิบัติการประจำองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) และเป็นกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกัน โดยมีข้อเสนอแนะ คือ

3.1 แก้ไขเพิ่มเติมวิธีการดำเนินการทางวินัยในข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2564 หมวด 6 ส่วนที่ 2 การดำเนินการทางวินัย โดยให้เพิ่มเติมการดำเนินการทางวินัยฐานทุจริตตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมติคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยเป็นหมวดการดำเนินการทางวินัยตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีสาระสำคัญที่ต้องกำหนดให้เป็นไปตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 โดยกำหนดวิธีการดำเนินการเมื่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับสำนวนการไต่สวนจาก ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโทษทางวินัย คือให้ลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาฐานทุจริตต่อหน้าที่ไว้ ซึ่งฐานความผิดดังกล่าว องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สองสถานคือ ไล่ออก กับให้ออก และในส่วนอุทธรณ์ให้กำหนดดุลพินิจการพิจารณาอุทธรณ์เพียงการกำหนดโทษเท่านั้น และห้ามเปลี่ยนฐานความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้มีมติชี้มูลฐานทุจริตต่อหน้าที่ให้เป็นประการอื่น

3.2 แก้ไขปัญหาความทับซ้อนของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยสมควรให้มีการจัดตั้งองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยแทนการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานภายใน เพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินการทางวินัยในชั้นอุทธรณ์ มีความเป็นอิสระจากองค์กรภายใน อันนำมาสู่การดำเนินการทางวินัยที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ซึ่งรูปแบบขององค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยในระบบของส่วนราชการ มีองค์กรที่จัดตั้งเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยของข้าราชการ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยของข้าราชการและบุคลากรที่สังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสององค์กรเป็นองค์กรที่แตกต่างหากจากส่วนราชการเดิม มีความเป็นอิสระในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัย ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามไว้หลายประการ เช่น ต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง, สมาชิกพรรคการเมือง, เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง, กรรมการ ในรัฐวิสาหกิจ, ทนายความ,

ตุลาการ หรือผู้พิพากษาสมทบ เป็นต้น ทั้งในการดำรงตำแหน่งของกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ก็สามารถเป็นได้เพียงวาระเดียว เพื่อป้องกันการผูกขาดของผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จึงเป็นองค์กรที่มีได้อยู่ได้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ใด มีความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการอุทธรณ์ของข้าราชการได้อย่างเต็มที่ ปราศจากการแทรกแซงของบุคคลใดๆ จึงเป็นกลไกสำคัญในการรักษาประโยชน์ของผู้อุทธรณ์โทษทางวินัยและประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการอีกด้วย ซึ่งในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยแตกต่างหากจากองค์กรเดิมตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา มาเทียบเคียง เพื่อเป็นแนวคิดและแนวทางในการจัดตั้งองค์กรเพื่อพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จึงได้เสนอแนะการจัดตั้งองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา มาเป็นรูปแบบการจัดตั้งองค์กรซึ่งจะไปตามแนวทางในการจัดตั้งองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) เช่นเดียวกัน อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แก่องค์กรที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงเห็นควรให้มีการจัดตั้งองค์กรพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยของรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะ

เอกสารอ้างอิง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 40

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 24

กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 15 (3)

ข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วย การปฏิบัติงาน พ.ศ. 2564 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย

คำสั่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ที่ 38/2561 ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2561

บันทึกสำนักงานกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 554/2561