

**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง  
ของพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริต<sup>1</sup>**

อรรถิณัฎฐ์ น้อยวิเศษ<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริต โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อเป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริต ที่มีความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อทำให้ปัญหาการทุจริตในหน่วยงานราชการหมดสิ้นไปจากประเทศไทย โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมานั้นมีผลงานเป็นประจักษ์อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานของรัฐที่สำคัญหลายกรณีด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ก็ยังคงมีปัญหาที่เกิดขึ้นทางกฎหมายหลายประการที่ถูกโต้แย้งและนำไปสู่การตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปตามกฎหมาย หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนที่ 2 การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐในที่นี้คือพนักงานส่วนท้องถิ่นและให้หมายถึงเฉพาะพนักงานส่วนตำบลและพนักงานเทศบาล

ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ยังคงเป็นปัญหาข้อโต้แย้งอยู่เรื่อยมา คือ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริตพนักงานส่วนท้องถิ่น โทษที่จะลงแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหา คือ ไล่ออกจากราชการสถานเดียว แม้มีเหตุอันควรลดหย่อนสามารถนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ซึ่งตามมาตรา 98 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งต้องถือ

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริต โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ เตชะมา และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรม อินทร์ทรัพย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิฑูร

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดขอนแก่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการป.ป.ช. แต่เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 เรื่อง การลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ที่ได้แจ้งเวียนให้กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 สรุปได้ว่า การลงโทษพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการการนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยชี้มูลความผิดฐานทุจริตแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นรายใดแล้วนั้น โทษที่จะลงได้นั้นถูกตั้งไว้เพียงเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง ดำเนินการสอบสวนให้มีมติเป็นไปตามแนวทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้มีไว้แล้ว โทษที่จะลงได้จึงมีเพียงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ ไล่ออกจากราชการ สถานเดียวเท่านั้น ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่ควรแก้การศึกษา และเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องไปศึกษาเพื่อหาแนวทางดำเนินการทางวินัยที่เหมาะสมในประเด็น ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่ 1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กับผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 เนื่องจากผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นในความผิดอย่างร้ายแรงซึ่งต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริต โดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด ได้แต่อย่างใด ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อในปัจจุบันมีพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงถูกลงโทษไล่ออกจากราชการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเองไม่สามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยนั้นในชั้นกระบวนการพิจารณาดำเนินการทางวินัยตามระเบียบกฎหมายที่ใช้บังคับได้ และเป็นผลให้มีการนำไปฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลเป็นจำนวนมาก

ประเด็นปัญหาที่ 2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรณีผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งพบว่ามิพยานหลักฐานใหม่ที่แสดงได้ว่าพนักงาน

ส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 เนื่องจากที่ผ่านมาแม้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดจะเห็นว่ามิพยานหลักฐานใหม่ที่แสดงได้ว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมตินั้น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าเป็นพยานหลักฐานนั้นเป็นพยานหลักฐานใหม่หรือไม่ แต่เนื่องจากในมาตรา 99

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดหรือให้คำจำกัดความไว้ว่าพยานหลักฐานใหม่หมายถึงสิ่งใดได้บ้าง ที่ผ่านมาจึงไม่มีกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบพยานหลักฐานของตนเองเลย โดยอ้างว่าพยานหลักฐานที่ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดเสนอนั้นไม่ใช่พยานหลักฐานใหม่ ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นในการเสนอพยานหลักฐานใหม่ที่พิสูจน์ว่าไม่ได้กระทำความผิด หรือกระทำความผิดในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหา

ประเด็นปัญหาที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัดส่วนการลงโทษกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 25 และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 25 กำหนดให้โทษที่จะลงแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีเพียงสองสถานเท่านั้น คือ ปลดออก และ ไล่ออก ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งสำนวน รายงานและความคิดเห็นยังต้นสังกัดแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดจะต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ช.ช. ที่มีมูลความผิดฐานทุจริต โดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจการพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับโทษที่แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เลย ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 เรื่อง การลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ที่ได้แจ้งเวียนให้กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ที่กำหนดให้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ และการนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ นั้นเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชาของตน ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาโทษทางอาญาที่สามารถนำความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ของผู้กระทำความผิด และนำเหตุที่สามารถลดหย่อนโทษ เพื่อนำมาพิจารณาโทษที่ผู้กระทำความผิดต้องได้รับ อย่างเช่นการรอลงอาญา แม้ผู้นั้นจะได้รับโทษจำคุกแต่หากว่าเหตุอันควรที่สามารถกำหนดให้รอลงอาญาไว้ ผู้กระทำความผิดเพียงปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดเกี่ยวกับการรอลงอาญาโดยเคร่งครัดครบตามระยะเวลาที่กำหนดผู้กระทำความผิดนั้นก็พ้นโทษไม่ต้องถูกลงโทษจำคุกจริง ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต้องรับโทษไล่ออกจากราชการเพียงสถานเดียว โดยไม่ได้รับโอกาสในการแก้ไขปรับปรุงตน และไม่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลดหย่อนโทษให้มีความเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด เนื่องจากถึงแม้ผู้ถูกลงโทษกรณีกระทำความผิดครั้งแรก หรือกรณีกระทำความผิดซ้ำซาก ต่างก็ได้รับโทษสถานเดียวกันคือไล่ออกจากราชการ

ซึ่งข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกิดขึ้นนั้นนับได้ว่าเป็นปัญหา มาโดยตลอดและปัจจุบันยังคงไม่ได้ข้อยุติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวจนกว่าจะมีข้อยุติทางวิชาการที่แน่นอน ชัดเจนที่นำไปสู่การจัดระเบียบภารกิจ โครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ และความมีอยู่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อลดทอนปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรให้เป็นที่ยุติและเป็นไปตามหลักนิติรัฐอย่างแท้จริงต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวข้างต้นยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นในการได้รับหลักประกัน คุ้มครอง และคุ้มครองสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต วิริยะ อุตสาหะ และได้รับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรืออาจมีการกลั่นแกล้ง ด้วยเหตุไม่เป็นธรรม โดยศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหา เพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้มีผลใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมูลความผิดฐานทุจริตให้สมเจตนาธรรมที่แท้จริงของกฎหมาย

จากการศึกษาค้นคว้าการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความผิดฐานทุจริต ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กับผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น

โดยอาจแก้ไขในตัวกฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 98 วรรคหนึ่ง โดยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยอาจถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

2. ปัญหาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรณีผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งพบว่ามีพยานหลักฐานใหม่ที่แสดงได้ว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา

โดยอาจแก้ไขในตัวกฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า“พยานหลักฐานใหม่” ในมาตรา 99

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัดส่วนการลงโทษ

โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย 2558 และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย 2558 ในข้อ 25 ในส่วนของโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยกำหนดให้อัตราโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยคำนึงถึงความจำเป็นเหมาะสม และสมเหตุผล หรือในสถานการณ์ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ต้องให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยให้น้อยที่สุดมีสัดส่วนที่เหมาะสมกับพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งการกระทำนั้น