

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู ตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹

วิจารณ์ ทะรัมย์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครู โดยมุ่งป้องกันการกระทำที่เป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และรักษาความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบการศึกษา การสร้างความรับผิดชอบในหน้าที่ราชการเพื่อให้ข้าราชการครูมีความตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และดำเนินงานตามมาตรฐานทางจริยธรรม และระเบียบวินัยที่กำหนดไว้ มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและลงโทษผู้กระทำผิด³ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการกระทำผิดร้ายแรงเพื่อปกป้องทรัพยากรและผลประโยชน์ของรัฐสร้างบรรทัดฐานทางวินัยและความประพฤติที่เหมาะสมซึ่งการดำเนินการทางวินัยมีจุดมุ่งหมายในการสร้างบรรทัดฐานที่ชัดเจนในด้านความประพฤติของข้าราชการครูเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นความรับผิดชอบและความสุจริตเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของกระบวนการตรวจสอบในระบบราชการ ซึ่งปัจจุบันผู้ศึกษาเห็นว่าบางขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นยังพบปัญหาหลายๆด้านที่ยังมีความคลุมเครือและยังไม่ชัดเจนอยู่

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุทิน รัตนวราห์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³วงจันทร์ ชิวธาวิรุจน์, คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุรัสสา, 2550), หน้า 1.

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 พบว่า ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครู กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นมา ความผิดทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูเป็นกระบวนการสำคัญในการรักษามาตรฐาน ความประพฤติและความโปร่งใสในระบบการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือ ประพฤติมิชอบร้ายแรง การดำเนินการดังกล่าวได้รับการกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ภายใต้มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้สร้างข้อทัก ทายในด้านดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาโทษ ยังขาดอิสระในการพิจารณาโทษตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98⁴ กำหนด ไว้ว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้กล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้วให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้กล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทาง วินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน บุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี” ซึ่งส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาโทษ อย่างเหมาะสม กระทั่งต่อความเป็นธรรมในกระบวนการทางวินัยการบังคับให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่มีการตรวจสอบเพิ่มเติม อาจทำให้กระบวนการขาดความยืดหยุ่น และอาจเกิดความไม่เหมาะสม ในกรณีที่ข้อเท็จจริงของแต่ละกรณีมีความแตกต่างกัน ยังมีความจำกัดในการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะสามารถยื่นขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ แต่กฎหมายกำหนดให้ ต้องดำเนินการภายใน 30 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้น และอาจไม่เพียงพอสำหรับการรวบรวมหลักฐานใหม่หรือ พิจารณาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมความขัดแย้งระหว่างกฎหมายสองฉบับ กฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา แต่การดำเนินการตามมติของกระ กรรมการ ป.ป.ช. กลับจำกัดบทบาทของผู้บังคับบัญชา

ประการที่สอง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู กรณีที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นมาความผิดทางวินัย ซึ่งการ

⁴พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 98.

พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูที่ถูกชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของลำดับศักดิ์ของกฎหมาย รวมถึงข้อจำกัดในกระบวนการอุทธรณ์ที่อาจกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกลงโทษ ความขัดแย้งในลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ กรณีที่มีการขัดหรือแย้งกันต้องใช้กฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าบังคับ^๖ ดังนั้น ก.ค.ศ. ไม่มีอำนาจลบล้างหรือเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์โดย ก.ค.ศ. เป็นเพียงพิธีการในเชิงรูปแบบ และข้อจำกัดในการอุทธรณ์แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. แต่การพิจารณาของ ก.ค.ศ. สามารถพิจารณาได้เพียงเรื่องการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา เช่น การเปลี่ยนโทษจากไล่ออกเป็นปลดออก แต่ไม่สามารถพิจารณาข้อเท็จจริงหรือความเหมาะสมของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทางเลือกของผู้ถูกลงโทษคือฟ้องศาลปกครองตามมาตรา 101 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษสามารถฟ้องศาลปกครองได้โดยตรง แต่กระบวนการดังกล่าวไม่ได้เปิดโอกาสให้อุทธรณ์ข้อเท็จจริงหรือพิจารณาใหม่ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเพิ่มเติม

ประการที่สาม ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดวินัยฐานความผิดอื่นอันมิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยในฐานความผิดอื่นซึ่งมิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กลับพบว่ามีปัญหาเชิงกฎหมายและการปฏิบัติที่สำคัญ ส่งผลกระทบต่อทั้งตัวข้าราชการและระบบบริหารงานบุคคลโดยรวม ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 234 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ครอบคลุมเฉพาะกรณีการได้สวนข้อกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดในฐานความผิดที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตดังกล่าว เช่น ความผิดฐานประพฤติชั่วร้ายแรงหรือการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งอาจเกินอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด การพิจารณาของศาลปกครองคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีที่เกี่ยวข้อง การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานที่มีไว้ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติ ถือว่าเกินขอบเขตของบทบัญญัติกฎหมาย การดำเนินการทางวินัยในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ ผลกระทบต่อข้าราชการผู้ถูกลงกล่าวหาการชี้มูลความผิดในฐานที่มีไว้ความผิดทางทุจริต อาจนำไปสู่คำสั่งลงโทษ

^๖ ภูมิชัย สุวรรณดี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2549), หน้า 44 – 45.

ทางวินัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อข้าราชการ เช่น การปลดออกจากตำแหน่ง การสูญเสียสิทธิประโยชน์ในราชการ หรือแม้แต่ความเสียหายทางจิตใจและโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คำสั่งลงโทษดังกล่าวถูกเพิกถอนในภายหลัง ความไม่ชัดเจนในกระบวนการทางวินัยตามมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ระบุให้การชี้มูลของ ป.ป.ช. ถือเป็นการสอบสวนวินัยและใช้เป็นสำนวนในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา แต่ในกรณีที่มูลความผิดไม่เกี่ยวข้องกับทุจริตหรือหน้าที่ราชการโดยตรง กระบวนการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดคำถามถึงความเหมาะสมและความถูกต้องตามกฎหมาย

ประการที่สี่ ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งออกจากราชการไปแล้ว การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญในการรักษามาตรฐานทางจริยธรรมและการปฏิบัติงานของบุคลากรในระบบราชการ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว กลับพบปัญหาทางกฎหมายและข้อจำกัดที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากข้อกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้ให้ความชัดเจนในการดำเนินการกับผู้ที่ยังออกจากราชการเกินระยะเวลาที่กำหนด การจำกัดระยะเวลาในการลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 102 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้การลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ออกจากราชการจะต้องดำเนินการภายในสามปี นับจากวันที่ข้าราชการนั้นออกจากราชการ หากเกินระยะเวลานี้ ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยอีกต่อไป โดยเฉพาะกรณีที่มิมีมติจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วเกินสามปี การลงโทษในกรณีนี้จึงไม่สามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 98 วรรคสาม กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะยังคงปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายนี้กับผู้ที่ยังออกจากราชการเกินสามปีทำให้เกิดข้อขัดแย้ง การเพิกถอนคำสั่งทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพบว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่ออกจากราชการไปเกินสามปีไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย คำสั่งที่ได้ออกไปแล้วจึงกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องมีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยมีแนวทางการเพิกถอนตาม มาตรา 42 วรรคสอง, มาตรา 49, และมาตรา 50 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมและให้เกิดความเป็นธรรมกับข้าราชการครูมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมีผลความผิดทางวินัย ซึ่งเปิดโอกาสเพียงให้ผู้บังคับบัญชายื่นขอทบทวนมติในกรณีที่เห็นว่ามีพยานหลักฐานใหม่ ตามมาตรา 99 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

ข้อเสนอแนะให้แก้ไข ตามมาตรา 99 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แก้เป็น “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้” เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูอย่างเพียงพอแล้วจึงดำเนินการลงโทษแก่ข้าราชการครูต่อไป

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมีผลความผิดทางวินัย เพื่อแก้ไขความขัดแย้ง ในลำดับศักดิ์แห่งกฎหมาย และเพิ่มอำนาจให้ผู้บังคับบัญชา ในการพิจารณาอุทธรณ์ข้อเท็จจริงและโทษทางวินัย ที่เปิด โอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจมากขึ้นกำหนดระยะเวลาที่เพียงพอในการทบทวนมติ ป.ป.ช. ซึ่งมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แก้เป็น “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” โดยเพิ่มเติมว่า “...หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” เพื่อเปิดโอกาสในการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษ

3. ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดวินัยฐานความผิดอื่นอันมิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจำกัดขอบเขตการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ครอบคลุมเฉพาะกรณีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและความผิดที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งมาตรา 91 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แก้เป็น “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม” โดยตัดข้อความ “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนแก่ผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา

4. ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้ว การลงโทษในกรณีนี้จึงไม่สามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอันมีความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 98 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 กำหนดว่า “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบ

วัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาบททวนตามมาตรา 99 วรรคสอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 48 แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป”

ขอเสนอแนะให้แก้ไข มาตรา 98 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 แก้เป็น “การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาส่งโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาบททวนตามมาตรา 99 วรรคสอง ทั้งนี้ กรณีผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด หากผู้บังคับบัญชาไม่สามารถลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอน เก็บผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เป็นข้อมูล และรายงานเหตุที่ไม่สามารถดำเนินการได้นั้นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 48 แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” โดยเพิ่มข้อความว่า “หากผู้บังคับบัญชาไม่สามารถลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอน เก็บผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เป็นข้อมูล และรายงานเหตุที่ไม่สามารถดำเนินการได้นั้นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติแก่ผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการลงโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา

เอกสารอ้างอิง

วงจันทร์ ชิวชาดาวิรุจน์. คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2550.

ภูมิชัย สุวรรณดี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2549), หน้า 44 – 45.