

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย¹

วิลาวัณ รื่นราย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับวิชาชีพข้าราชการมีข้อปฏิบัติที่เรียกว่า “วินัยข้าราชการ” ซึ่งเป็นทั้งวินัยและจรรยาบรรณของวิชาชีพข้าราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ กล่าวคือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญและความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของประชาชน โดยการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการทางนิติธรรม โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนการดำเนินการและการใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย แม้ว่ามาตรา 91 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จะกำหนดเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยในความผิดที่เกี่ยวข้องกันไว้แล้วก็ตาม แต่ต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นสามฐานความผิดหลักที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการเสียก่อน ตามมาตรา 91 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถดำเนินการกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำความผิดนั้นในคราวเดียวกันได้

ในกรณีปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้มีมติชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาในการกระทำความผิดในสามฐานความผิดหลักที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีอำนาจชี้มูล

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตั่นศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตั่นศิริ และรองศาสตราจารย์สุรินทร์ รัตนวราห

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ในความผิดฐานอื่นได้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา จึงมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ที่จะต้องพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาต่อไป ส่วนการพิจารณาโทษทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาได้แก่ไหน เพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการในกรณีนี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยอำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งตามมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมาตรา 91 (2) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐการดำเนินการทางวินัย กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้ว มีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายใน 30 วัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องเป็นไปตามมาตรา 98 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางวินัย ตามอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่น เนื่องจากเห็นว่า เป็นการชี้มูล “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” กับการ

กระทำความผิดทั้งสามฐานดังกล่าว แต่ต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นสามฐานความผิดหลักที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการเสียก่อนคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถดำเนินการเกี่ยวกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำความผิดนั้น ในคราวเดียวกันได้

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัย แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อมีการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขอให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ดำเนินการทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติหรือไม่ หรือการดำเนินการทางวินัยนั้น ถูกต้องหรือเหมาะสมหรือไม่ โดยในกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม มาตรา 100 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ป.ป.ช. ได้กำหนดว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้ใดไม่ดำเนินการ ตามมาตรา 98 โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น โดยมีประเด็นพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในเรื่องดังกล่าวได้เพียงใด อย่างไร

หากเกิดจากการชี้มูลความผิดวินัยด้วยความผิดฐานอื่นจะไม่ผูกพันต่อผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชา จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยต่อผู้ถูกกล่าวหา นั้นก่อน จึงจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป อีกทั้งยังไม่อาจถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนอีกด้วย คณะกรรมการสอบสวนวินัยที่หน่วยงานต้นสังกัดจัดตั้งขึ้น อาจไม่มีความเป็นกลางเพียงพอที่จะวินิจฉัยชี้มูลความผิด เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางและทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการทุจริตโดยตรง

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น ที่มีโทษฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยหลักกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เมื่อมีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัย บทบัญญัติในมาตรา 91 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ใช้คำว่า “ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย” และ “ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา” จึงแสดงให้เห็นว่าขั้นตอนตาม (1) และ (2) ต้องผ่านขั้นตอนของการไต่สวนการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่มาแล้วและถ้าเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานใด เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มาตรา 91 (1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงาน

สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันเพื่อให้ อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป มาตรา 91 (2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

ถ้อยคำตามบทบัญญัติดังกล่าว ยังคงเป็นปัญหาทำให้ต้องมีการตีความต่อไปว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ยังเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ จึงควรมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ชัดเจนขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น ที่มีฐานทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อมิให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวถูกเพิกถอน

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับการดำเนินการทางวินัยแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น โดยที่มาตรา 98 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเพียงว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดแล้ว ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกโดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาและในการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด

ในการดำเนินการทางวินัยแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละกรณีและมักมีประเด็นพิจารณาที่ซับซ้อน จึงเกิดความไม่ชัดเจนของหลักการที่หน่วยงานต้นสังกัดจะนำมายึดถือเป็นแนวปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกันได้

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และเกิดความเป็นธรรมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้ศึกษาเห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความและปัญหาในทางปฏิบัติ

ของผู้บังคับบัญชา ควรมีการทบทวน บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยให้มีความชัดเจน แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 จะได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยในความผิดที่เกี่ยวข้องกันไว้แล้วก็ตาม แต่ต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นสามฐานความผิดหลักที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการเสียก่อนคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถดำเนินการเกี่ยวกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำความผิดนั้น ในคราวเดียวกันได้ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยในความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ชัดเจน

การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากไม่พบมูลความผิดทางอาญา เมื่อมีการชี้มูลความผิดทางวินัย จะต้องสัมพันธ์กับข้อกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตด้วย เมื่อผลการไต่สวนไม่มีมูลความผิดทางอาญาในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งปรากฏว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา นั้น มีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาได้ในทุกฐานความผิดตามที่ไต่สวนได้ความ และส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ถ้าการกระทำนั้นมีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนงานสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 91 ประกอบมาตรา 98 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

หากเกิดจากการชี้มูลความผิดวินัยด้วยความผิดฐานอื่นจะไม่ผูกพันต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้บังคับบัญชาจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยต่อผู้ถูกกล่าวหา

นั้นก่อน จึงจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป อีกทั้งยังไม่อาจถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนอีกด้วย คณะกรรมการสอบสวนวินัยที่หน่วยงานต้นสังกัดจัดตั้งขึ้น อาจไม่มีความเป็นกลางเพียงพอที่จะวินิจฉัยชี้มูลความผิด เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางและทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการทุจริตโดยตรง ซึ่งกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ดำเนินการไปแล้วไม่ควรปล่อยให้สูญเปล่าไปทั้งหมด แต่ควรให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่จะจัดขึ้นใหม่นำไปใช้ประกอบการไต่สวนได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น ที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้ศึกษาเห็นว่า ถ้อยคำที่บัญญัติในมาตรา 91 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ใช้คำว่า “ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย” และ/หรือ “ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา” จึงแสดงให้เห็นว่าขั้นตอนตาม (1) และ/หรือ (2) ต้องผ่านขั้นตอนของการไต่สวนการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่มาแล้ว และถ้าเห็นว่าการกระทำความผิดนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานใด หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดนั้นมีมูลความผิดทางวินัย หรือมีมูลความผิดทางอาญาก็จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรา 91 (1) หรือ (2) ต่อไป ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการตีความกฎหมายที่ต่างกันตามวัตถุประสงค์หลักของผู้ใช้กฎหมายนั้น ๆ ถ้อยคำตามบทบัญญัติดังกล่าว ต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนขึ้น และในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายต้องรีบตีความกฎหมายให้ได้ข้อยุติร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องนิยามของคำว่า “ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย” และ/หรือ “ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา” นำไปสู่การชี้มูลความผิดและลงโทษทางวินัยต้องเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องตรงกัน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น ที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อมิให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวถูกเพิกถอน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่า สำหรับการดำเนินการทางวินัยแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น โดยที่มาตรา 98 วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเพียงว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดแล้ว ผู้บังคับบัญชา ดังกล่าวต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น และในการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชา พิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลัง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละกรณี

จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้วได้ และรายงานให้อธิบดีหน่วยงานต้นสังกัดทราบ เพื่อให้สอดคล้องกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกคำสั่งลงโทษได้เอง ก็จะเป็นผู้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ด้วย อันเป็นการแก้ปัญหาให้กับอดีตผู้บังคับบัญชาที่จะไม่ต้องพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองและไม่ต้องตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง

เอกสารอ้างอิง

- กฤษพล คุณแสง. “ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยของพนักงานเทศบาล.” สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.
- เกวลี มโนภินิเวศ. “ปัญหาความสัมพันธ์ในการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บุบผา อัครพิมาน. “หลักกฎหมายทั่วไป.” วารสารวิชาการศาลปกครอง เล่ม 1 ปีที่ 5, (มกราคม 2548), 22.
- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531, 43-44.
- รังสิกร อุปพงศ์. “กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง.” บทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539, กรุงเทพมหานคร วิทยุชน, 2541, 88.