

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด¹

นายพคุณ ฤทธิจิตร²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง
ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา
ปัญหาการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดว่า ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้การเพิกถอน
คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใด
ขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ซึ่งผู้ศึกษาได้มี
ความสนใจในประเด็นการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนที่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและ
การเพิกถอนที่ไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากผลภายหลัง
การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวมีผลทางกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ข้าราชการ
ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งมีผลให้ต้องออกจากราชการและมีผลให้สถานะความเป็นข้าราชการ
สิ้นสุดลง รวมทั้งสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับตามกฎหมายในฐานะข้าราชการก็ย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย ดังนั้น
การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดควรมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อเป็นการ
ลบล้างผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว
นั้น อาจเกิดขึ้นจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ขัดต่อหลักการสำคัญในการออกคำสั่ง
ทางปกครอง เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือหลักการพึงผู้ถูกระทบ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย
อย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ
รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์รุ่งเกียรติ
และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สิทธิ เป็นต้น ทั้งนี้ ผลของการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมถือเสมือนว่าไม่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอีกต่อไป จึงต้องถือว่าข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยผู้นั้นไม่เคยกระทำผิดวินัยมาก่อนและมีผลทำให้สถานะความเป็นข้าราชการและสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับตามกฎหมายในฐานะข้าราชการกลับคืนมาทุกประการ โดยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่จะเยียวยาความเสียหายด้วยการคืนสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายในระหว่างที่ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ ซึ่งเป็นไปตามมาตรการเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า หากศาลปกครองสูงสุดใช้อำนาจตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดคำบังคับในการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง จะเกิดปัญหาทางกฎหมายของการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและผลที่เกิดขึ้นภายหลังการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดคำบังคับให้การเพิกถอนไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากการเพิกถอนกรณีนี้ไม่ได้ลบล้างผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างแท้จริง ซึ่งข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยยังถูกจำกัดการเยียวยาความเสียหายโดยการคืนสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับตามกฎหมาย รวมทั้งสถานะความเป็นข้าราชการ ในช่วงเวลาระหว่างที่ต้องออกจากราชการ โดยผลของการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังเห็นว่าการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดคำบังคับให้การเพิกถอนไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษ มีผลเหมือนเป็นการทุเลาการบังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี หากศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว จะมีผลตามคำสั่งศาลปกครองโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยกลับเข้ารับราชการ และทำให้นุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายตั้งแต่วันที่คำสั่งศาลปกครองมีผลใช้บังคับเท่านั้น แต่ยังไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยการคืนสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับตามกฎหมาย

รวมทั้งสถานะความเป็นข้าราชการ ในช่วงเวลาระหว่างที่ต้องออกจากราชการ จนกว่าศาลปกครองสูงสุด จะมีคำพิพากษาให้การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลไปถึงวันที่มีคำสั่งไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษ

ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองสูงสุด ที่ไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษ ไม่ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงสิ้นผลไปอย่างแท้จริง และยังคงเหลือไว้ซึ่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ขัดต่อหลักความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอยู่ รวมทั้ง ขัดต่อมาตรการเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหาย แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มุ่งหมายเยียวยาความเสียหายในอดีตตามมาตรการที่มีผลบังคับย้อนหลัง ความเสียหายในปัจจุบันโดยการชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่ข้าราชการ และความเสียหายในอนาคต มาตรการที่มุ่งสร้างสภาพในอนาคต

2. ปัญหาภายหลังการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยคำบังคับของศาลปกครองสูงสุดไม่มีผลให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยคำบังคับกำหนดให้ไม่มีผลให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษนั้น ทำให้เกิดผลกระทบเกี่ยวกับการเยียวยาสิทธิประโยชน์ที่ควรได้ตามกฎหมายถูกจำกัดลงโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ทั้งที่การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลถือว่าข้าราชการผู้ถูกลงโทษนั้นไม่เคยได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยเลย ซึ่งผู้ศึกษาได้พิจารณาแล้วมีประเด็นของปัญหาภายหลังการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยคำบังคับของศาลปกครองสูงสุดไม่มีผลให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษที่สำคัญ ดังนี้

2.1 กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำบังคับให้การเพิกถอนไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ต่อการคืนเงินเดือนย้อนหลังนับแต่วันที่ถูกลงโทษทางวินัยให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษตามระเบียบกรมบัญชีกลางว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น พ.ศ. 2551 เนื่องจากระเบียบกรมบัญชีกลางว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดสิทธิ

การได้รับเงินเดือนของข้าราชการที่มีได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีหลักเกณฑ์ว่าข้าราชการผู้ได้ออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วต่อมาได้มีการยกเลิก เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามคำพิพากษาของศาล หรือคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมาย ให้กลับเข้ารับราชการ ให้จ่ายเงินเดือนให้ผู้นั้นในระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำสั่งนั้น คือ (1) กรณีมิได้กระทำความผิด หรือกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการที่มีใช้คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้จ่ายเต็มจำนวนของเงินเดือนที่มีสิทธิได้รับ (2) กรณีได้กระทำความผิด ให้จ่ายได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่มีสิทธิได้รับตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกำหนด และในกรณีที่ข้าราชการดังกล่าว ยังมิได้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ เนื่องจากได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือถึงแก่ความตาย ก่อนคดีถึงที่สุดหรือก่อนกรณีถึงที่สุด การจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้จ่ายถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือวันที่ถึงแก่ความตาย แล้วแต่กรณี ระเบียบกรมบัญชีกลางดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ในการเยียวยาสิทธิประโยชน์ในเรื่องเงินเดือนให้แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย ดังนั้น หากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยศาลปกครองสูงสุดไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะทำให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่ได้รับการเยียวยาสิทธิประโยชน์ในเรื่องเงินเดือนในระหว่างถูกลงโทษทางวินัย หรือข้าราชการผู้ถูกลงโทษจะเรียกให้เยียวยาสิทธิประโยชน์ในเรื่องเงินเดือนในระหว่างถูกลงโทษทางวินัย จึงทำให้ระเบียบกรมบัญชีกลาง ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ที่มุ่งเยียวยาความเสียหายตามสิทธิของข้าราชการซึ่งออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น รวมทั้งเกิดความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ถูกลงโทษทางวินัยโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

2.2 กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำบังคับให้การเพิกถอนไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ที่มีผลต่อความสถานะความเป็นข้าราชการ ในระหว่างถูกลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษ จากปัญหาในเรื่องการคืนเงินเดือนย้อนหลังนับแต่วันที่ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินของข้าราชการประการหนึ่งที่จะได้รับภายหลังการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่ก็ยังมีสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่เกี่ยวพันกับความเป็นข้าราชการของผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยสิ่งแรกของผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะได้รับโดยผลการเพิกถอนคำสั่งลงโทษคือ การกลับเข้ารับราชการอันเป็นผลให้สถานะความเป็นข้าราชการที่ได้รับกลับคืนมา แต่ก็มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า สถานะความเป็นข้าราชการในระหว่างถูกลงโทษปลดออกหรือไล่่ออกจากราชการของบุคคลดังกล่าวจะได้รับกลับคืนมา

หรือไม่ หากเป็นกรณีลูกค้าสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ข้าราชการผู้ถูกลงโทษยังคงมีสิทธิได้รับบำเหน็จและบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 อันเป็นประเด็นปัญหาที่จะได้กล่าวต่อไป ผู้ศึกษาเห็นว่า หากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้รับการคืนเงินเดือนย้อนหลังนับแต่วันที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นเงินเดือนในระหว่างที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ แต่การได้รับการคืนเงินเดือนย้อนหลังนับแต่วันที่ถูกลงโทษทางวินัยก็เท่ากับว่าสถานะความเป็นข้าราชการได้กลับคืนมาโดยปริยายแล้ว ในทางกลับกัน หากการเพิกถอนที่ไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเกิดปัญหาต่อการคืนเงินเดือนในระหว่างถูกลงโทษปลดหรือไล่ออกจากราชการ ก็จะเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับกันว่าสถานะความเป็นข้าราชการในระหว่างถูกให้ออกจากราชการ ทำให้เกิดช่องว่างของอายุราชการในรับคำนวณสิทธิการรับเงินบำเหน็จบำนาญในอนาคต การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่ก็ยังไม่มีระเบียบหรือแนวทางของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคืนสถานะความเป็นข้าราชการไว้ และหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่ได้รับการคืนสถานะความเป็นข้าราชการย่อมจะเกิดความไม่เป็นธรรมในการที่จะนำอายุการทำงานหรืออายุราชการในช่วงระหว่างถูกออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมกับอายุราชการเดิมเพื่อนำมาคำนวณสิทธิในการได้รับเงินบำนาญ และขัดต่อมาตรการเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งควรจะได้รับ การเยียวยาเพื่อคืนความก้าวหน้าในอาชีพ ข้าราชการแก่บุคคลดังกล่าวให้มากที่สุดเท่าที่บุคคลนั้นควรจะได้รับหากยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยมิได้ถูกให้ออกจากราชการ รวมทั้งการคืนสถานะบุคคลควรที่จะได้รับการเยียวยาควบคู่กับการคืนเงินเดือนในระหว่างถูกลงโทษปลดออกจากราชการ

2.3 กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งบังคับให้การเพิกถอนไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ที่มีผลต่อผู้ถูกลงโทษปลดออกจากราชการซึ่งเป็นผู้ได้รับบำเหน็จและบำนาญ เมื่อพิจารณาถึงข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ได้ออกจากราชการจากคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ซึ่งบุคคลดังกล่าวยังคงเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จและบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ในช่วงระหว่างการพ้นจากราชการ และเมื่อมีประเด็นปัญหาของการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษต่อการคืนเงินเดือนระหว่างการถูกให้ออกจากราชการ ซึ่งมีประเด็นต่อเนื่องเกี่ยวกับข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จและบำนาญในระหว่างถูกคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ซึ่งกลับเข้ารับราชการจากผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยกรมบัญชีกลางจะต้องมีการคืนเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปในช่วงออกจากราชการ เพื่อให้สามารถนับอายุราชการเดิมกับอายุราชการที่เริ่มนับตั้งแต่วันที่กลับเข้ารับราชการเป็นต้นไป ดังนั้นการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษและข้าราชการผู้นั้นไม่ได้รับคืน

เงินเดือนย้อนหลัง แต่กลับถูกรวมบัญชีกลางเรียกคืนเงินบำเหน็จบำนาญ ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลดังกล่าว เพราะหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษได้รับคืนเงินเดือนในระหว่างถูกออกจากราชการ กรมบัญชีกลางในฐานะรับผิดชอบจ่ายเงินเดือนและเงินบำเหน็จบำนาญย่อมสามารถหักกลับเงินทั้งสองจำนวนดังกล่าวได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการผู้กลับเข้ารับราชการนำเงินบำเหน็จบำนาญมาจ่าย ซึ่งเป็นระยะเวลาโดยพลัน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์กรณีข้าราชการซึ่งออกจากราชการและกลับเข้ารับราชการใหม่โดยให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ และข้าราชการซึ่งได้รับบำเหน็จไปแล้ว จะนับเวลาราชการต่อเนื่องได้จะต้องคืนบำเหน็จที่ได้รับพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังนั้น หากพิจารณาในกรณีที่เป็นการออกจากราชการเนื่องจากถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และพิจารณาเพียงกรณีการถูกลงโทษปลดออกจากราชการซึ่งข้าราชการที่ถูกลงโทษเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จและบำนาญ แล้วต่อมาได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยศาลปกครองสูงสุด จะทำให้เกิดปัญหาการตีความถึงสถานะของผู้ถูกลงโทษทางวินัยเนื่องจากภายหลังจากถูกลงโทษทางวินัยโดยคำสั่งลงโทษจะมีผลตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งบุคคลดังกล่าวจะมีสถานะเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จและบำนาญพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และหากภายหลังมีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยศาลปกครองสูงสุดแล้ว สถานะผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จและบำนาญของบุคคลดังกล่าวจะแปรเปลี่ยนไปเป็นสถานะข้าราชการได้หรือไม่ ผู้ศึกษาจึงได้แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยคำบังคับของศาลปกครองสูงสุดให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย และบุคคลดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งลงโทษ เช่น การได้รับคืนเงินเดือนย้อนหลัง การได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนย้อนหลัง หรือการได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น จึงมีประเด็นว่า เมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับคืนสิทธิประโยชน์ย้อนหลังแล้ว สถานะความเป็นข้าราชการจะได้รับกลับคืนมาหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ในประเด็นนี้ยังไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 หรือพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 หรือระเบียบอื่นใดของกรมบัญชีกลางแต่อย่างใด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับคืนสิทธิประโยชน์ย้อนหลังแล้ว สถานะความเป็นข้าราชการควรจะได้รับกลับคืนมาตามมาตรการเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ

ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้สถานะผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จและบำนาญของบุคคลดังกล่าวหมดสิ้นไป รวมทั้งสามารถนำอายุราชการในช่วงที่พ้นราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมกับอายุราชการจริงเพื่อนำมาคำนวณสิทธิในการได้รับเงินบำนาญได้

2) กรณีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยคำบังคับของศาลปกครองสูงสุดให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ในกรณีนี้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษเป็นผู้ที่เสียสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอย่างมากและเป็นผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว และมีคำพิพากษาดังกล่าวทำให้บุคคลดังกล่าวยังคงมีสถานะผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จและบำนาญอยู่หรือไม่ อย่างไร เมื่อบุคคลดังกล่าวได้กลับเข้ารับราชการแล้ว และในกรณีนี้กรมบัญชีกลางได้เรียกคืนเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปในช่วงออกจากราชการ เพื่อให้สามารถนับอายุราชการเดิมกับอายุราชการที่เริ่มนับตั้งแต่วันที่กลับเข้ารับราชการเป็นต้นไป จึงเกิดปัญหาสถานะที่ไม่ชัดเจนของบุคคลดังกล่าวและทำให้เสียสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายที่ควรจะได้รับอย่างมาก ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการสถานะของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย แล้วภายหลังได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การคืนสถานะความเป็นข้าราชการให้แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษเป็นการคืนสถานภาพเดิมให้แก่ข้าราชการนั้น หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องคำนึงถึงทุกมาตรการที่มีความเป็นไปได้และมาตรการเหล่านั้นจะต้องมีผลย้อนหลังเพื่อที่จะคืนความก้าวหน้าในอาชีพการงานแก่ข้าราชการผู้นั้นให้มากที่สุดเท่าที่เขาควรจะได้รับหากยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยมิได้ถูกให้ออกจากราชการ และการคืนสถานภาพเดิมให้แก่ข้าราชการจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจคืนสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินบำนาญและนอกจากนี้จะต้องมีการนำอายุการทำงานในช่วงที่ต้องพ้นจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมกับอายุราชการจริงเพื่อนำมาคำนวณสิทธิในการได้รับเงินบำนาญด้วย รวมทั้งการชดเชยความบกพร่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ จากความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1) สำนักงานศาลปกครองสูงสุดควรกำหนดแนวทางการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ชัดเจนและเป็นไปในทางเดียวกัน รวมทั้งแนวทางในการระบุนข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตอนท้ายคำพิพากษาคควมีรายละเอียดที่ชัดเจน เพื่อทำให้ไม่เกิดการตีความคำพิพากษาและทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเยียวยาการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการเยียวยาเพื่อคืนสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายในระหว่างที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งรวมถึงการคืนเงินเดือนย้อนหลังด้วย อย่างถูกต้องตามสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในกรณีการคืนเงินเดือนย้อนหลังในระหว่างที่ถูกลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ เพื่อลดล้างผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างแท้จริง

2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการคืนสถานะความเป็นข้าราชการซึ่งยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะความเป็นข้าราชการภายหลังการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชัดเจน ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า สำนักงาน ก.พ.ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่กระทรวง กรม เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ควรออกกฎหรือระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีคู่มือในการปฏิบัติราชการ กรณีมีการยกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งคำสั่งลงโทษทางวินัย กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งประเภท สายงาน ระดับ และให้ได้รับเงินเดือน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องสถานะความเป็นข้าราชการ และจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่น ในกรณีเช่นนี้ โดยไม่จำเป็นต้องทำหนังสือหรือมายังสำนักงาน ก.พ. เป็นรายการกรณี ซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าในการเยียวยาสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย

3) กรณีเกี่ยวกับข้าราชการผู้ถูกลงโทษปลด ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 38 ไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการนำอายุราชการในช่วงที่พ้นราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมกับอายุราชการจริงเพื่อนำมาคำนวณสิทธิในการได้รับเงินบำนาญในอนาคต ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำอายุราชการในช่วงที่พ้นราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมกับอายุราชการจริงเพื่อนำมาคำนวณสิทธิในการได้รับเงินบำนาญในมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 จากข้อความว่า “ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ ถ้ากลับเข้ารับราชการใหม่ตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ ให้นับเวลาราชการสำหรับ

คำนวณบำเหน็จบำนาญก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ เว้นแต่ข้าราชการผู้นั้นถูกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการเนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญจากการรับราชการตอนก่อนออกจากราชการ”

และใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน “ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ ถ้ากลับเข้ารับราชการใหม่ตั้งแต่วันที่ทบัตัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ เว้นแต่ข้าราชการผู้นั้นถูกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการเนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญจากการรับราชการตอนก่อนออกจากราชการ ส่วนข้าราชการผู้ถูกปลดออกจากราชการเนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญจากการรับราชการตอนก่อนออกจากราชการ แล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการและในระหว่างถูกลงโทษปลดออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้” ซึ่งจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย และได้กลับเข้ารับราชการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและ

การกระทำทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549

สำนักงาน ก.พ. การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการ

ทางวินัย พ.ศ. 2556 พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด

ดร.พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2559