

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย
กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัย

Legal Problems on the Appeal Against
the Disciplinary Penalty in the Case of the National
Anti-Corruption Commission Found Ground for
Disciplinary Offences

เศรษฐพงศ์ แหล่งस्थาน*
Settaphong Laengsathan

บทคัดย่อ

การที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในฐานะเป็นกฎหมายเฉพาะ สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในฐานะเป็นกฎหมายพิเศษ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้อย่างรอบด้าน สอดคล้องกับหลักการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาทางปกครอง ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 96 บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ มีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ถูกจำกัดอำนาจที่มีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้ทำการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

กรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกันนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของระบบกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์มาใช้บังคับทั้งที่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้อุทธรณ์ได้อย่างแน่แท้ แต่กลับเป็นการกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่จำเป็น ก่อนนำคดีไปฟ้องต่อ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม set_phong14@yahoo.com
Students LL.M. Faculty of Law Sripatum University set_phong14@yahoo.com

ศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และปัญหาความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัย

เมื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่ากรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกัน ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาดังที่กล่าวข้างต้นจริง ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บางมาตราที่เกี่ยวข้อง บนหลักการที่ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัย และมีฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครอง เมื่อผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาโทษทางวินัยและได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้ว ต้องให้คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นมีผลเป็นที่สุดในทางปกครอง และควรให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดนั้นควรมีคำสั่งเรียกหรือกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณีในทุกคดี ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ควรมีการเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ หรือเสนอต่อประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณากำหนดคำแนะนำในการดำเนินคดี กรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้วแต่กรณี ซึ่งหากได้มีการดำเนินการตามที่ผู้วิจัยเสนอนั้น จะเป็นการสร้างกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและจะสามารถแก้ไขประเด็นปัญหาดังที่กล่าวแล้วข้างต้นจริงได้จริง

คำสำคัญ: การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย โทษทางวินัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มูลความผิดทางวินัย

Abstract

Whereas the law on Civil Service as a specific law for civil service disciplinary proceedings and the law on Prevention and Suppression of Corruption as a special law have prescribed the right to appeal against disciplinary penalty orders differently. The Civil Service Act, B.E. 2551 (2008) provides that the disciplinary punished person is entitled to appeal on both points of fact, points of law and the discretion to impose a disciplinary penalty. And the Merit System Protection Commission, as an organization that has the authority to consider and adjudicate the appeals against disciplinary penalty orders of the civil servants, has an appellate authority comprehensively in consistent with the principles of Appeal and the consideration and adjudication on the appeal against the administrative orders according to the law on Administrative Procedure which is a central law for the

administrative consideration. The Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999), Section 96 provides that the disciplinary punished person according to the offenses base resolved by the National Anti-Corruption Commission is entitled to appeal the discretion to impose a disciplinary penalty of the superior only and the authority of the Merit System Protection Commission has been limited under the law on Civil Service to consider and adjudicate the appeals against the discretion to impose a disciplinary penalty of the superior only.

From which the abovementioned related laws have prescribed about the right to appeal against disciplinary penalty orders differently, it inevitably caused problem with the unity of the legal system on the appeal and the consideration and adjudication on the appeal against disciplinary penalty orders, problem in enforcing the appeal system even though the appellant cannot be given fair treatment absolutely yet imposing unnecessary legal conditions before bringing the case to be filed with the Administrative Court to revoke the disciplinary penalty orders and problem of inequality and delay in upholding justice to the disciplinary punished person.

After studied and analysed the involved problems, it founds that related laws which prescribed about the right to appeal against disciplinary penalty orders differently have caused the problems as mentioned above truly. The Researcher suggests that the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 should be amend in some of the relevant section on the principle that the National Anti-Corruption Commission is an independent organization under the constitution exercising its authority to investigate and point out the grounds for disciplinary offense and also an external administrative monitoring organization when the superior has considered and ordered disciplinary offenses according to the offenses base resolved by the National Anti-Corruption Commission, such disciplinary penalty order shall be final in the administrative proceeding and the disciplinary punished person should be given the right to bring the case to be filed with the Supreme Administrative Court directly. In the adjudication of the Supreme Administrative Court, the National Anti-Corruption Commission should be summoned or assigned to be one of the parties in all cases. In order to provide the same practical method, it should be submitted to the General Meeting of Judges in the Supreme Administrative Court to regulate and prescribe the rules and procedures or submitted to the President of the Supreme Court to consider and give the suggestion in the proceedings in the case of filing to revoke the disciplinary penalty order according to the offenses base resolved by the National Anti-Corruption Commission as the case may be. If it is implemented as the Researcher suggested, it will create a mechanism to regulate and monitor the use of the authority of the National Anti-Corruption Commission and the problems as already mentioned above will be resolved.

Key words: Appeal against disciplinary punishment orders, The National Anti-Corruption Commission, Disciplinary Offences.

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เป็นกระบวนการจัดการ นับแต่การสรรหาคนดีมีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน จนถึงการทำจัดคนที่ไม่เหมาะสมให้ออกจากงาน แต่เดิมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เมื่อประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การบริหารงานบุคคลของข้าราชการเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล หลังจากการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลในพระราชกรณียกิจจากระบบปิดมาเป็นระบบเปิด ให้ความสำคัญในเรื่องของวินัยข้าราชการ มีการกำหนดขั้นต่อนับขั้นตอนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย และกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมในการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 บัญญัติผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย และในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจพิจารณาและมีคำวินิจฉัยได้อย่างรอบด้าน ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น สำหรับผู้อุทธรณ์หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

สำหรับพัฒนาการของตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทยนั้น ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและชี้มูลความผิดเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา และความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ แต่การปฏิบัติหน้าที่ยังประสบปัญหา ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ทำการไต่สวนและพิจารณามีมติว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยแล้ว มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่นั้นๆ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีกสำหรับผู้ถูกลงโทษทางวินัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งกรณีดังกล่าวมีผลผูกพันองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้เฉพาะดุลพินิจการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ไม่สามารถมีคำวินิจฉัยวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย หรือยกโทษทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยแตกต่างกันนั้น ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายประการ ดังนั้น วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้กับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และปัญหาความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด

3. สมมติฐานของการศึกษา

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 96 บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุนั้น ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งที่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้อุทธรณ์ได้อย่างแน่แท้แต่กลับเป็นการกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง และปัญหาความไม่เสมอภาคและความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองชี้มูลความผิดวินัยข้าราชการและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้พิจารณาโทษทางวินัยและได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ไม่ควรบัญญัติให้มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองอีก แต่ควรให้สิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง และในคดีดังกล่าวควรเสนอให้มีการตรากฎหมายกำหนดแนวปฏิบัติให้เรียกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าเป็นคู่กรณีในทุกคดี ทั้งนี้ เพื่อเป็น

การแก้ไขประเด็นปัญหาข้างต้นและเพื่อเป็นการสร้างกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการ ศึกษาค้นคว้ารวบรวมเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ทั้งจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ เช่น พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และคำวินิจฉัยต่างๆ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและ คำสั่งศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม และเอกสารชั้นทุติยภูมิ เช่น หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสารทางกฎหมาย ตลอดจนเอกสาร ทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และทำการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพโดยการนำข้อมูลที่ได้จากเหตุการณ์ ต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์เพื่อหาบทสรุปร่วมกันของเรื่องนั้นการวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction)

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง ลงโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ

5.2 เพื่อให้เข้าใจถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด

5.3 เพื่อให้ทราบถึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับ การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูล ความผิด

6. การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะทำศึกษาโดยนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย ต่างประเทศ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายภายในประเทศ มาศึกษาประกอบ กับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัย ดังนี้

6.1 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย ต่างประเทศ

1) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย จะเลือกที่จะใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ดังนี้

1.1) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง จะแบ่งตามกลุ่มของโทษทางวินัย โดยข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะมีสิทธิในการอุทธรณ์สองกรณี กล่าวคือ กรณีแรก การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours gracieux) หรือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours hiérarchique) โดยผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษ การอุทธรณ์กรณีนี้จะใช้เฉพาะโทษทางวินัยกลุ่มที่หนึ่งคือ ตักเตือน (avertissement) ตาหนิ (blâme) เท่านั้น และกรณีที่สอง การอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le Conseil Supérieur de la fonction publique de l'État) ในฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่างๆ และทำความเข้าใจเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัย แต่ไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ การอุทธรณ์กรณีนี้จะใช้กับการอุทธรณ์โต้แย้งโทษทางวินัยกลุ่มอื่นนอกจากกลุ่มที่หนึ่ง ทั้งนี้ไม่ถือว่าการอุทธรณ์กรณีนี้เป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง

1.2) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกลงโทษทางวินัย และไม่ประสงค์จะใช้สิทธิการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้ กรณีศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ย่อมมีผลเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใดๆ และมีผลทำให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องกลับสู่สถานะเดิม และมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการถูกลงโทษทางวินัยตลอดจน มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายทางจิตใจ (le préjudice moral) ได้ด้วย

2) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) ได้กำหนดการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นสองกรณีโดยแบ่งตามกระบวนการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

2.1) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นการ ซึ่งเป็นการดำเนินการสอบสวนโดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องอุทธรณ์โต้แย้งต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และผู้ที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุดหรือผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้นๆ เมื่อผู้มีอำนาจได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้

2.2) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาแบบเป็นการ ซึ่งเป็นการดำเนินการสอบสวนโดยศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งไปยังศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) เป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล (Independent Government Agency) ได้รับการจัดตั้งตาม Civil Service Reform Act 1978 มีหน้าที่หลักในการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeals function) โดยข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยจะมีผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Judge) จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial Decision) ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยในเรื่องอุทธรณ์ผลการดำเนินการทางวินัยนั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Judge) หรือเจ้าหน้าที่สอบสวนอาจดำเนินการได้สองรูปแบบ ได้แก่ วิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการ (Formal adjudication) ซึ่งต้องกำหนดให้มีการนั่งพิจารณาในเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดและกรณีที่เกิดการกระทำของรัฐไปกระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน และวิธีวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการ (Informal adjudication) รูปแบบการไต่สวนและการวินิจฉัยอุทธรณ์ ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองที่จะเลือกวิธีการตามที่คิดว่าเหมาะสม

เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามอำนาจหน้าที่แล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดในทางบริหาร แต่สามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมได้ แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ศาลยุติธรรมจะพิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

6.2 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายภายในประเทศ

1) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 และมาตรา 48 บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองปรากฏสาระสำคัญว่า คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายหรือคณะกรรมการต่างๆ ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่กรณีเป็นคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่น หากคู่กรณีไม่เห็นพ้องต้องด้วยย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นๆ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แบ่งออกได้เป็นสองระดับ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น และผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือตนขึ้นไปซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ โดยในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองสามารถพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองที่เป็นมูลเหตุของคำอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสม (expediency) ของการทำคำสั่งทางปกครอง และมี

อำนาจในการมีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นไปในทางใด หรือจะใช้ดุลพินิจแทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้นๆ และจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 46

2) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 114 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ข้อ 24 และข้อ 27 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง และมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสม (expediency) ในการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ข้อ 86 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจที่จะยกอุทธรณ์ ยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง เปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยให้เหมาะสม และยกโทษทางวินัยได้ เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง

3) การอุทธรณ์โต้แย้งดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 บัญญัติให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ได้พิจารณากำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ โดยถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและหรือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายไม่ได้ทั้งนี้ตามมาตรา 96 ประกอบ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาในข้อเท็จจริงและฐานความผิดทางวินัยหรือพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยให้เป็นประการอื่นได้อีก คงทำได้เพียงพิจารณาวินิจฉัยถึง การใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น ตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 บันทึกสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษา เรื่องเสร็จที่ 703/2553 และเรื่องเสร็จที่ 1521/2555 ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามนัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่สอดคล้องกับระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามนัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

7. ผลการศึกษา

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในฐานะเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฐานะเป็นกฎหมายพิเศษ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกันก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายตามที่จะได้วิเคราะห์ ดังนี้

7.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายนี้ เป็นผลมาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้สิทธิข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สอดคล้องกับหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามนัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว แต่เป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองด้วยตนเอง แต่สำหรับการอุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดโทษทางวินัยตามนัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษได้บัญญัติสิทธิข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติมีเพียงสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย การที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น ย่อมก่อให้เกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ มีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐาน และในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหา ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัย เพื่ออำนวยความสะดวกธรรมให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ และเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดย่อมมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามนัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แม้จะไม่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจหรือดุลพินิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ว่าองค์กรกลางที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยให้เป็นประการอื่นได้ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นหลักการว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวผูกพันองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตลอดจนคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1521/2555 ว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาในข้อเท็จจริงและฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาวินิจฉัยถึงการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ทำการไต่สวนและวินิจฉัยแล้วข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยจึงเป็นอันยุติ กรณีดังกล่าวมีผลทำให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเกิดความแตกต่างและลักลั่นกันเป็นสองมาตรฐาน และก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

7.2 ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้กับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

1) ระบบอุทธรณ์บังคับไม่สามารถที่อำนวยความสะดวกธรรมให้กับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 96 จะได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชานั้น

เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวต้องดำเนินการก่อน แต่เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว ประกอบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 1521/2555 แล้ว จะเห็นได้ว่าระบบการอุทธรณ์ดุลพินิจในการพิจารณาโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามนัยบทบัญญัติดังกล่าวนั้นไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง เพราะคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดหรือพิจารณาวินิจฉัยยกโทษทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้วได้

2) การนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง

ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ถูกจำกัดอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยสามารถพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะดุลพินิจในการโทษทางวินัย ไม่มีอำนาจวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย หรือยกโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 และตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 1521/2555 ระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงเป็นการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก่อนที่จะยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 ทั้งที่กระบวนการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่สามารถที่จะแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นได้ อย่างแน่แท้ แต่เป็นการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนที่จะฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง

7.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

1) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ เมื่อได้อุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดโทษทางวินัยตามขั้นตอนที่กฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว จึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้พิจารณาคดีฟ้องคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2542 มาตรา 116 บัญญัติให้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด กรณีจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11 (3) แต่หากเป็นข้าราชการประเภทอื่น เช่น พนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เมื่อได้อุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดสถานโทษทางวินัยแล้วไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หากประสงค์จะฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 10 เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดให้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด กรณีดังกล่าวเกิดเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาค ในการอำนวยความสะดวกธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ เนื่องจากระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดกระบวนการอำนวยความสะดวกธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกันทั้งที่เป็นการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเช่นเดียวกัน

2) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัย หลังการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

ประเด็นปัญหานี้ เป็นผลสืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดสถานโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแล้ว ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง จากการศึกษาพบว่า มีทั้งคดีที่รับฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดี คดีที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะเป็นผู้ร้องสอด และคดีที่ไม่รับฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีที่ศาลปกครองไม่รับฟ้องและไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณี เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิพากษา ถึงที่สุด ผลของคำพิพากษาดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เช่น คดีที่ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง อ. 1037/2558 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมที่ดินออกจากราชการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและได้ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด และยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีดังกล่าวใหม่ ทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย เนื่องจากคดีต้องกลับเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลปกครองอีกครั้งทั้งที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีดังกล่าวแล้ว

8. บทสรุป

1. กรณีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในฐานะเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้อย่างรอบด้านเพื่ออำนาจความเป็นธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัย และมีอำนาจมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัย เปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยให้เหมาะสม และยกโทษ ทางวินัยได้ แต่กรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฐานะเป็นกฎหมายพิเศษกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ทำการไต่สวนและวินิจฉัยแล้วข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยจึงเป็นอันยุติและอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ถูกจำกัดให้พิจารณาได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ กรณีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

2. กรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ มีผลผูกพันให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติต้องดำเนินการก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งสอดคล้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งนี้ ระบบการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวกให้กับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง เพราะองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดหรือพิจารณาวินิจฉัยยกโทษทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้วได้ กรณีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่

เกิดขึ้นจากการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้กับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

3. กรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความเสมอภาคในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยกล่าวคือ หากเป็นกรณีข้าราชการพลเรือน เมื่อได้มีการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2542 มาตรา 116 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11 (3) แต่หากข้าราชการประเภทอื่น ซึ่งกฎหมายกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลไม่ได้กำหนดให้สิทธินำคดีไปฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด การฟ้องเป็นคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 10 ทั้งที่เป็นการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเช่นเดียวกันและกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่รับฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาหลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งไม่ได้เป็นคู่กรณีในคดีเดิมยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีดังกล่าวใหม่ ทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย เนื่องจากคดีต้องกลับเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลปกครองอีกครั้งทั้งที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีดังกล่าวแล้ว

9. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยและอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติที่มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทและมีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด ดังนี้

9.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายนี้ ทั้งปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้วิจัยเสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 93 จากบทบัญญัติเดิมซึ่งมีหนึ่งวรรค โดยเพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 93 วรรคสอง ดังนี้

“คำสั่งลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุดในทางปกครอง”

เมื่อได้ดำเนินการตามเสนอแล้ว ย่อมสมารถที่จะแก้ไขประเด็นปัญหาทางกฎหมายประเด็นนี้ได้ เพราะเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้พิจารณาโทษและลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้ว ย่อมถือว่า เป็นที่สุดภายในทางปกครองไม่สามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้อีก

9.2 ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้กับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายนี้ ทั้งปัญหาเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์บังคับที่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง และปัญหาเกี่ยวกับการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง เสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยเลิกความใน มาตรา 96 ที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดสถานโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับข้อเสนอในปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

9.3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจาก การอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย

9.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัย หลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย เสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยเพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 96 ขึ้นใหม่ หลังจากที่ได้มีการเสนอให้ยกความเดิม ดังนี้

“มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษนั้น”

9.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยนั้น มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรณีที่ถูกผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมตินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แม้ว่ามติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่เข้าข่ายเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่การไต่สวนและการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลปกครองควรพิจารณามีคำสั่งเรียก หรือกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณีในทุกคดี และเพื่อให้การปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันควรมีการเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณาออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเรียกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณี หรือเสนอต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณากำหนดเป็นคำแนะนำในการดำเนินคดีกรณีมีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ แล้วแต่กรณี

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. (2554). *ก.พ.ค.ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม เล่ม 1*. ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก. กรุงเทพฯ.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. จีระชัยการพิมพ์. กรุงเทพฯ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- มานิตย์ จุมปา. (2549). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครอง และการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1*. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*. วิญญูชน. กรุงเทพฯ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ.
- สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน.วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2546). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สำนักกฎหมาย. (2555). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542*. สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.. นนทบุรี.
- สำนักงาน ก.พ.. (2531). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518*. โรงพิมพ์ไทยพิมพ์. กรุงเทพฯ.
- สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. (2551). *แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ*. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพฯ.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. รายงานวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. นิติธรรม. กรุงเทพฯ.

Epaminondas Spiltopoulos.(1991). *Droit administratif hellénique*. Paris: L.G.D.J.

Hamut MAURER (1991). *Droit administratif allemand*. Traduit par Michel FROMONT. Paris. L.G.D.J.

T.C.H.Hartlay and J.A.C.Griffith. (1981).*Government and Law 2nd ed*. London: Weidenfeld and Nicholson.

