

การพิจารณาลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้พิจารณาลงโทษทางวินัย

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการแล้ว

นายพรชัย เมธาภรณ์พงศ์

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100¹ บัญญัติให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วจะกระทำได้อีกเมื่อข้าราชการผู้นั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 84² มาตรา 92³ และมาตรา 93⁴ บัญญัติให้การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก รวมทั้งให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ตลอดจนให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้บัญญัติเรื่องการกล่าวหาและการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วต่างกัน

¹ มาตรา 100 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำความผิดหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมีใช้เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

๑๓๑

๑๓๑

² มาตรา 84 ภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ ว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

³ มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

๑๓๑

๑๓๑

⁴ มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่ วันที่ได้ออกคำสั่ง

จากการศึกษาแนวทางพิจารณาในการสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการแล้ว ปรากฏว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้มีคำวินิจฉัย เรื่องแดงที่ 0013156 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2556 ระหว่างนาย จ. กับกรมที่ดินสรุปความได้ว่า กรณีผู้อุทธรณ์พ้นจากการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ก่อนที่จะมีการร้องเรียนกล่าวหาผู้อุทธรณ์ แม้ผู้กรณีในอุทธรณ์จะมีอำนาจสั่งลงโทษย้อนหลังได้ตามมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม เห็นว่า มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับผู้พ้นจากการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไปแล้วได้สองประการ ประการแรกกรณีมีการกล่าวหาผู้พ้นนั้นเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้บังคับบัญชาของผู้พ้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบก่อนที่ผู้พ้นจะพ้นจากการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ประการที่สอง ต้องสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้พ้นพ้นจากราชการ โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้ครอบคลุมการดำเนินการทางวินัยทั้งหมด ซึ่งรวมถึงการสอบสวนทางวินัยและการสั่งลงโทษ จึงเป็นมาตราที่กำหนดเงื่อนไขของอำนาจในการสั่งลงโทษเช่นเดียวกับมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และไม่อาจนำหลักการตีความที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายพิเศษยกเว้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้กับกรณีนี้ได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นเรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการทหารที่เกษียณอายุราชการแล้ว เรื่องเสร็จที่ 566/2553 และความเห็นเรื่อง การดำเนินการทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอดีตข้าราชการพลเรือนสามัญ เรื่องเสร็จที่ 1362/2556 ในทำนองเดียวกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ดังกล่าวสรุปความได้ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดว่าข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่การพิจารณาลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญจะสามารถกระทำได้เพียงใดและอย่างไรย่อมเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งการพิจารณาลงโทษทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการแล้ว ได้แก่ มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ต้องปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนสามัญได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษก่อนออกจากราชการและผู้บังคับบัญชาได้เริ่มดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้พ้นพ้นจากราชการ แต่ในกรณีที่เป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ถือว่า การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่ยุติ

โดยผู้บังคับบัญชาไม่ต้องดำเนินการสอบสวนอีก กรณีจึงต้องถือว่าการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลอย่างเดียวกับการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาตามความหมายของมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพราะผลของการไต่สวนดังกล่าวจะถูกถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า จังหวัดสุรินทร์ได้ดำเนินการร้องทุกข์นาย บ. ต่อพนักงานสอบสวนภายหลังจากที่นาย บ. ได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว และวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มต้นทำการไต่สวนก็เป็นเวลาเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นาย บ. พ้นจากราชการแล้ว กรมป่าไม้จึงไม่อาจพิจารณาลงโทษทางวินัยกับนาย บ. ได้

เรื่องนี้แม้ว่า ก.พ.ค. และคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีความเห็นในทำนองเดียวกันและสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ห้ามทำคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 42⁵ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการพิจารณาดังกล่าวอาจทำให้เกิดช่องว่างในการพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุราชการหรือริบลาออกจากราชการก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเริ่มทำการไต่สวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ โดยหน่วยงานของรัฐไม่อาจลงโทษทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการไปแล้วได้ และทำให้ผู้นั้นยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494⁶ ประกอบกับ ก.พ.ค. เสี่ยงข้างน้อย เห็นว่า มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เห็นควรแปลความหรือตีความจำกัดเฉพาะกรณีการสอบสวนที่ต้องดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งเท่านั้น ไม่สามารถนำผลการแปลความหรือตีความดังกล่าวไปอ้างเป็นข้อกฎหมายที่จะนำไปใช้บังคับเกี่ยวกับการไต่สวนและวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจาก การไต่สวนและการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติรองรับไว้ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในกรณีนี้จึงต้องดำเนินการตามกรอบที่มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติไว้ อีกทั้งการตีความกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องเคารพลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Hierarchy of Law) ด้วย ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความชัดเจนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายจะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไป

⁵มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ขึ้นต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น

⁶ นางกรรวรา บุญศิริ, “หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองย้อนหลัง : กรณีศึกษาปัญหาการสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 29 ฉบับที่ 3 (2555), 35-58