

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว สามารถทำได้หรือไม่?

เดือนกันยายนของทุกปี คือเดือนสุดท้ายของปีงบประมาณแผ่นดินที่ทางราชการกำหนด และวันที่ 30 กันยายน ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดปีงบประมาณของทุกปี ก็จะเป็นกำหนดวันสิ้นสุดอายุราชการของข้าราชการที่มีอายุครบ 60 ปี ที่เรียกว่า “เกษียณอายุราชการ” ซึ่งปีหนึ่งๆ ก็จะมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยทยอยกันเกษียณอายุราชการต่อเนื่องกันไม่ขาดสาย ผู้เขียนเองก็เคยได้ยื่นข้าราชการวัยเกษียณจำนวนไม่น้อยที่เห็นว่า “ชีวิตหลังเกษียณคือการเปลี่ยนผ่านจากหน้าที่การงาน ที่จำเจมานาน มาเป็นวันเริ่มต้นแห่งอิสระเสรีภาพ” แต่ใครจะทราบหรือไม่ว่าแม้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะเกษียณอายุราชการไปแล้ว แต่ก็อาจจะถูกดำเนินการทางวินัยได้

เนื่องจากฉบับที่แล้วได้มีการกล่าวถึง การพิจารณาลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช มีมติให้พิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการแล้ว โดยนำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และคณะกรรมการกฤษฎีกา มาศึกษา ซึ่งผู้เขียนขออ้อมรับความเห็นคำวินิจฉัยดังกล่าว แต่ขออนุญาตแสดงมุมมองอีกด้านเพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว ดังนี้

โดยหลักนั้นผู้ที่จะถูกดำเนินการทางวินัยได้ต้องยังคงมีสภาพเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ อย่างไรก็ตามหากจะให้ข้าราชการพลเรือนที่ทำความผิดขณะเป็นข้าราชการ หลุดพ้นจากความรับผิดชอบทางวินัยที่ตนได้ก่อไว้ เพียงเพราะเหตุจากการที่เขาลาออกจากราชการหรือเกษียณอายุราชการไปก่อน ก็คงไม่ถูกต้องนัก ดังนั้นมาตรา 100¹ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงบัญญัติให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ หากเข้าเงื่อนไขสองข้อ ดังต่อไปนี้

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะต้องถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือถูกกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา อันมิใช่เป็นความผิดที่ได้

¹ มาตรา 100 “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา อันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมิใช่เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ...”

กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ อยู่ก่อนวันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น จะออกจากราชการ

2. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

ซึ่งตามเงื่อนไขข้อนี้ ก.พ. เคยมีแนววินิจฉัยไว้แล้วว่าหมายถึงต้องเป็นการดำเนินการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้นั้น ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ เท่านั้น ไม่ได้หมายความครอบคลุมการดำเนินการทางวินัยทั้งหมด

เช่น เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2556 ปรากฏหนังสือร้องเรียนไปยังอธิบดีกรมที่ดิน ว่า นาย ก. ข้าราชการผู้หนึ่งในสังกัด กรมที่ดิน กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีมีหน้าที่รับเงินค่ารังวัด ค่าออกโฉนดที่ดิน รวมถึงค่าธรรมเนียมจากประชาชนที่มาติดต่อ ได้กระทำการยกยอกเงินส่วนหนึ่งไปเป็น ประโยชน์ตัวเอง ต่อมา นาย ก. เกษียณอายุราชการ ทำให้ไม่มีสภาพเป็นข้าราชการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2556 หากข้อเท็จจริงปรากฏต่อมามีการเริ่มดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กับนายสมชาย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2556 แม้ขณะนั้นจะถือว่านายสมชาย ไม่มีสภาพเป็นข้าราชการแล้ว ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวก็ถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายใต้อำนาจมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ นาย ก. ถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำการใดที่เป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรง ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับ นาย ก. ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นาย ก. เกษียณอายุราชการ ดังนั้นจึงสามารถพิจารณาและ ดำเนินการทางวินัยต่อไปกับนาย ก. ได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ

อย่างไรก็ตาม แม้เข้าเงื่อนไขที่จะดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ แต่หากผลการพิจารณา ปรากฏว่า ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็ต้องมีคำสั่งให้งดโทษตามมาตรา 100 วรรคสอง² เพราะสถานโทษสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน³ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะสั่งลงโทษได้ ต่อเมื่อผู้นั้นมีสภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่เท่านั้น ส่วนคำสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการนั้นให้ย้อนหลัง ไปถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งก็คือวันที่ผู้นั้น

² มาตรา 100 วรรคสอง “ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็ให้งดโทษ”

³ มาตรา 96 “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด”

เกษียณอายุราชการตามข้อ 15⁴ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2554

แต่หากเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลข้าราชการพลเรือนสามัญที่เกษียณอายุราชการไปแล้ว จะพิจารณาโทษอย่างไร สามารถนำเงื่อนไขตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาใช้ด้วยได้หรือไม่??

ในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือ เรื่อง การดำเนินการทางวินัย ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอดีตข้าราชการพลเรือนสามัญ (เรื่องเสร็จที่ 1362/2556) โดยสรุปว่าการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ให้ถือว่าการได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่ยุติโดยผู้บังคับบัญชา ไม่ต้องดำเนินการสอบสวนอีก กรณีจึงต้องถือว่าการได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลอย่างเดียวกับการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาตามความหมายของมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือหากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนออกจากราชการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เริ่มดำเนินการได้สวนภายในเวลา 180 วัน นับแต่วันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นพ้นจากราชการแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ย่อมสามารถดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้นตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งผู้เขียนขอเน้นย้ำความเห็นกรณีดังกล่าว แต่อีกมุมมองหนึ่งนั้นผู้เขียนเองก็เห็นว่ามาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เป็นบทบัญญัติขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นความผิดที่ร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการ จึงได้บัญญัติให้มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แม้ผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากความรับผิดเพราะออกจากราชการ เนื่องจากอาจปกปิดความผิด ทำให้ความผิดไม่ปรากฏ จึงไม่อาจกล่าวหาในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่มีวัตถุประสงค์ในสองด้าน ด้านแรกเป็นไปเพื่อประโยชน์ของราชการ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ยังออกจากราชการไปแล้วได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีใ้ได้ออกจากราชการ ส่วนอีกด้านหนึ่งเพื่อประโยชน์ของข้าราชการ

⁴ ข้อ 15 “ในกรณีที่ผู้ซึ่งจะต้องถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการไปก่อนแล้ว ให้สั่งปลดออกหรือไล่ออกย้อนหลังไปตั้งวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ หรือวันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการตามกฎหมาย ก.พ. ออกตามมาตรา 108 แล้วแต่กรณี”

พลเรือนสามัญ เนื่องจากไม่มีสภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยได้ ถ้าไม่เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าทั้งมาตรา 84 และมาตรา 100 ต่างก็มีความสำคัญ ควรมีการตีความให้มาตรา 84 มีผลใช้บังคับได้ด้วย นอกจากนั้น การนำระยะเวลาในการเริ่มกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเริ่มดำเนินการไต่สวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญพ้นจากราชการแล้ว ก็จะทำให้ระยะเวลาห้าปีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ไม่มีผลใช้บังคับ และถือเป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเช่นกัน ประกอบกับเรื่องทำนองเดียวกันนี้ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ เคยพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 9/2552 เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2552 มีความเห็นว่ากรณีตามมาตรา 100 ที่บัญญัติว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการนั้น ใช้สำหรับกรณีที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น ส่วนกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิด ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการลงโทษได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ด้วยเหตุนี้แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะซึ่งมีความผิดหลังจากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากราชการเกิน 180 วัน ผู้บังคับบัญชาก็ยังมีอำนาจดำเนินการลงโทษได้ อย่างไรก็ตามเรื่องนี้ก็ยังคงเป็นแนวคิดที่ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ดังนั้นหากเกิดกรณีปัญหาขึ้นมาจริงๆ ก็คงต้องมานั่งทบทวนอีกครั้งว่าแนวทางไหนที่จะเหมาะสม เป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย

นางสาววรรณวิมล มะละเจริญ ผู้เขียน

นางสาวจุฑาพิชญ์ สติริวิศาลกิจ เรียบเรียง