

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในกรณี
หน่วยงานมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูล

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ได้มีหนังสือที่ ปท ๐๐๒๒/๑๒๓๗ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ความว่า ด้วยมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของ ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณี มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่อง ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของ ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ โดยจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษ

เนื่องจากมีกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการทุจริต ในภาครัฐและเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา นั้น ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติแล้ว ต่อมาผู้ถูกกล่าวหาได้อุทธรณ์คำสั่งของ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ก.พ.ค. ได้พิจารณาอุทธรณ์ โดยมีความเห็นว่าคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาซึ่งออกตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงวินิจฉัยให้ยกโทษ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและการกำหนดโทษ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ชี้มูลไปแล้ว โดยกำหนดโทษใหม่ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่ใช้ การกระทำทุจริตในภาครัฐและมีใช้ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนต้องออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

จากกรณีดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเห็นว่า มาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๔ โดยการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. ดำเนินการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๔๙ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย ส่วนการชี้มูลความผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ถือเป็นมาตรการพิเศษที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น การสั่งลงโทษดังกล่าวจึงมิใช่การสั่งลงโทษตามฐานความผิดจากการสอบสวนทางวินัยของต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาเอง กรณีจึงมิใช่การลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัยแล้วว่าได้กระทำการทุจริตในภาครัฐ จึงต้องอยู่ในขอบเขตและเป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่การพิจารณาว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถูกต้องหรือเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใดนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการมีใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. และกรณีนี้สามารถพิจารณาเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ที่ว่าการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความแตกต่างกัน โดยการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นกรณีเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ กำหนด กล่าวคือ มีอำนาจในการพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงเห็นว่า การที่ ก.พ.ค. ได้อาศัยอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ วินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้วินิจฉัยแล้วว่าเป็นการทุจริตในภาครัฐเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและกำหนดโทษใหม่ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐและมีใช้ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นการที่ ก.พ.ค. ใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เป็นการแทรกแซงและก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๕๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ท. ทารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ต่อกรณีที่ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดแล้ว โดยมีความเห็นเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลและกำหนดโทษใหม่ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐและมีใช้ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างสองหน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรที่มีการทำงานในลักษณะของคณะกรรมการเช่นเดียวกันและเพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

โดยที่ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) เพื่อประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ป.ป.ท. แล้ว มีความเห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๔๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ก็ตาม แต่ในการอุทธรณ์ของข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษนั้น มาตรา ๑๑๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้เป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษ ทั้งมาตรา ๓๑ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้บัญญัติให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๔๔ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๔๑ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

^๓มาตรา ๑๑๔ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

^๔มาตรา ๓๑ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(๒) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๔

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๑๔^๕ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. ซึ่งเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว มาตรา ๑๑๖^๖ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และที่มาและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) มีความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. ต่างก็มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร โดยในส่วนของ การแต่งตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. นั้น ต่างก็ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. จึงเป็นองค์กรที่อยู่ในระดับเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งจึงไม่อาจมีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่งได้ สำหรับการที่มาตรา ๔๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับผู้ถูกกล่าวหาที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ก็มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะเช่นกัน ดังนั้น ก.พ.ค. จึงย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และกฎ ก.พ.ค. ที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๑

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖มาตรา ๑๑๖ เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น