



หลักการใหม่ในการดำเนินการทางวินัย แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว

New Principle of Disciplinary Proceedings for any Civil Servant who Retired from the Government Service

จิตรรา เพียรล้ำเลิศ*

บทคัดย่อ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการไปแล้ว เดิมมีหลักการบริหารวินัยไว้ในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ หากมีการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก่อนที่จะออกจากราชการ แม้ผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว ก็สามารถดำเนินการทางวินัยได้ แต่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ ในขณะเดียวกันบทบัญญัติในเรื่องนี้สำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทอื่นนอกจากข้าราชการ

พลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการรัฐสภา เป็นต้น กลับมีบทบัญญัติที่แตกต่างกันในรายละเอียดบางประการ อาทิ ข้าราชการตำรวจที่ออกจากราชการไปแล้ว พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติให้ต้องสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ เป็นต้น ดังนั้น องค์การกลางบริหารงานบุคคลต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) จึงได้มีการสัมมนาระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้และนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วให้มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดการลักลั่นกัน

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ทางปฏิบัติ โดยบทความนี้จะได้กล่าวโดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 100 เดิมเสียใหม่ โดยมีหลักการสำคัญคือ กรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดในขณะรับราชการอยู่ แม้ออกจากราชการไปแล้ว ส่วนราชการสังกัดเดิมก่อนออกจากราชการสามารถดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้นั้นได้ แต่ต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปี และยังสามารถเพิ่มหลักการใหม่อีกว่า แม้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว อาจถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ภายหลังจากออกจากราชการไปแล้วไม่เกิน 1 ปี โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และหากจะสั่งลงโทษต้องกระทำภายใน 3 ปีเช่นเดียวกับกรณีที่มีการกล่าวหาอยู่ก่อนออกจากราชการ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวก็ยังมีข้อที่น่าสังเกตบางประการในเรื่องเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัย

คำสำคัญ : การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ที่ออกจากราชการ

Abstract

According to disciplinary proceedings for any civil servant who already retired from the government service, it was prescribed in section 100 of Civil Service Act, B.E. 2551 stating that where a civil servant is subject to a written allegation for having acted a gross disciplinary breach, if the allegation was made towards the supervising official of such person, or towards a person carrying out investigations and inquiries or inspections pursuant to the law or regulations of official authorities, or the allegation was made by the supervising official of such person before retiring from government service, even if subsequently such person retires from the government service, The disciplinary proceedings shall continue as if such person has not yet retired, provided that the supervising official authorized to make an instatement order under section 57 must carry out the inquiry within 180 days as from the date of such person's retirement from the government service.

Meanwhile, with regard to disciplinary proceedings, government officials other than those situated in Civil Service Act B.E. 2551 such as police and parliamentary officials are governed by legislations that are different from the Civil Service Act, B.E. 2551 in some prospects. For instance, National Police Act, B.E. 2547 prescribes that inquiry of the police who may have his or her service terminated, such inquiry may be continued, but shall be completed within a period of



one year following the date of termination of service. Therefore, Central Personnel Agency including Ofce of Civil Service Commission (OCSC), Ofce of Police Commission, Ofce of Teachers and Education Personnel Commission, Ofce of Parliamentary Officials Commission, and Ofce of Teacher Civil Service and Educational Personnel Commission had held a seminar to gather comments on this particular matter. It leads to amendment of legislations regarding disciplinary proceedings for government ofcials who has retired from governmental service. In this article, it only focuses on the Civil Service Act, B.E. 2562, which is enacted to amend section 100 in the Civil Service Act, B.E. 2551. The new main principle applies under two circumstances. First, it is the case where a person has been alleged of having acted a gross disciplinary breach to a person prescribed under the law during his or her position as a civil servant. Although such alleged person is already retired from the government service, the government agency that such alleged person worked before the retirement could proceed serious disciplinary proceedings to that person, but the punishment order must be rendered within three years from the day of retirement. Second, in case where a civil servant, who already retired from the government service, has been alleged of a gross disciplinary breach, such allegation must be within one year from the day of retirement, and an inquiry must begin not exceeding one year after the retirement. Moreover, the punishment order must be rendered within three years in which it is similar to the provided period in the case in where the allegation was made before the retirement. Nevertheless, the aforementioned principle still leaves some particular remark regarding the timeframe of disciplinary proceedings.

Keywords : Disciplinary proceedings, civil servant, retirement

บทนำ

บทความนี้จะมุ่งเน้นสำหรับกระบวนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ออกจากราชการไปแล้ว โดยแต่เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงพระ-

ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มีหลักการว่า กรณีข้อเท็จจริงได้ความว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัย การที่ภาครัฐจะดำเนินการทางวินัยไม่ว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้นั้น ในขณะที่เริ่มดำเนินการต้องได้ความว่าผู้นั้นยังคงมีสภาพความเป็นข้าราชการอยู่

อย่างไรก็ดี หลักการข้างต้นได้มีการปรับเปลี่ยนไปเมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 89¹ ใช้บังคับ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้เพิ่มแนวทางให้สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วได้ ทั้งนี้มีเงื่อนไขว่า การกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้บังคับบัญชา หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาเว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษนั้นจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่จะออกจากราชการ ทางราชการจึงสามารถจะดำเนินการทางวินัยแก่บุคคลนั้นได้เสมือนว่ายังมีได้ออกจากราชการ โดยเมื่อสอบสวนแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ากระทำความผิดวินัยจริง ไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายก็ยังมีอำนาจสั่งลงโทษย้อนหลังได้ โดยมีข้อยกเว้นเพียงกรณีที่ผู้นั้นได้ออกจากราชการเพราะตาย ต้องสั่งยุติเรื่อง²

ต่อมาในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก็ยังคงบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 106³ โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติม ดังนี้

ประการแรก คือ มีการขยายเรื่องตัวบุคคลที่รับเรื่องกล่าวหา กล่าวคือ นอกจากอาจยื่นเรื่องกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาผู้นั้นแล้ว ยังเปิดโอกาสเพิ่มเติมให้ยื่นเรื่องกล่าวหาต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน และผู้มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ประการที่สอง คือ ในกรณีที่ผลการสอบสวนผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งเดิมมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มิได้บัญญัติให้สั่งลงโทษ ทำให้ผู้บังคับ

¹ มาตรา 89, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือเป็นความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสาม แล้วแต่กรณี ก็ยังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวดนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะออกจากราชการเพราะตาย”

² คณะวิทยากรด้านวินัย, คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (กรุงเทพมหานคร: ไทยพิมพ์, 2531) 305

³ มาตรา 106, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา 104 วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 99 หรือดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ถ้าให้ลงโทษเสียได้”

บัญชีต้องส่งลงโทษตามผลการสอบสวนนั้น แต่
ตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้อย่าง
ชัดเจนว่า หากผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้นั้น
กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็ให้สั่งคทัโทษ

จากนั้นพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100⁴ ก็ยัง
คงหลักการในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออก
จากราชการไปแล้วข้างต้น เพียงแต่ได้เพิ่มเติม
หลักเกณฑ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ออกจากราชการ
ไปแล้วมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าว
หาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย
อย่างร้ายแรง หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือ
ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา อันมิใช่เป็นความ
ผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ

หรือความผิดลหุโทษ อยู่ก่อนพ้นจากราชการแล้ว
ต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายใน 180 วันนับแต่
วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการอีกด้วย

อนึ่ง ภายหลังจากที่กฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการพลเรือนได้วางหลักการในเรื่อง
ของการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการ
ไปแล้วตั้งแต่บังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ดังกล่าวข้างต้น
องค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นก็มีการแก้ไข
กฎหมายในส่วนของตนเองในเรื่องนี้เช่นกัน แต่ก็มี
บางองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่บัญญัติเนื้อหา
สาระที่แตกต่างออกไป อาทิ พระราชบัญญัติ
ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 94⁵ มีการ
กำหนดระยะเวลาในการสอบสวนพิจารณาว่า
ต้องดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี
นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ เป็นต้น

⁴ มาตรา 100, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำความผิดหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่าง
ร้ายแรงถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบ
ของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา
อันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว
โดยมิใช่เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติ
ไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการ
สอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็ให้สั่งคทัโทษ”

⁵ มาตรา 94, พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

“ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสอบสวนในกรณีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีที่ถูกละเมิดความผิดตาม
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว แม้ต่อมาข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะออกจากราชการ
ไปแล้วก็ให้ทำการสอบสวนต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่
กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง หรือกักขัง ก็ให้ลง
โทษนั้นเสีย”

การพิจารณาแก้ไขหลักการในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ในการประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ครั้งที่ 10/2558 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2558 พิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายแห่งยังมีความแตกต่างและไม่สอดคล้องกัน ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่เสมอภาคในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้ว นอกจากนี้ยังพบปัญหาความแตกต่างระหว่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนกับกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริต (เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น) ทำให้การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูกองค์กรตรวจสอบการทุจริตชี้มูลความผิดหลังจากออกจากราชการไปแล้วบางกรณีไม่อาจดำเนินการตามฐานความผิดที่ชี้มูลได้ ดังนั้น ก.พ. จึงขอให้สำนักงาน ก.พ. นำไปศึกษาว่าจะปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วอย่างไรให้เหมาะสม โดยให้ระดมความเห็นจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นประกอบด้วย ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการ

ข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เป็นต้น เพื่อรวบรวมความคิดเห็นและยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติหลักการเมื่อยกร่างเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรีได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่าง ก่อนนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างกฎหมายทั้ง 5 ฉบับดังกล่าวได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในการพิจารณาครั้งที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 66/2561 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2561 ซึ่ง สนช. ได้มีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติทั้งห้าฉบับที่นำเสนอ พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีกำหนดเวลาปฏิบัติงานภายใน 60 วัน คณะกรรมการวิสามัญได้ประชุมพิจารณา ระหว่างวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ถึงวันที่ 4 ธันวาคม 2561 รวม 9 ครั้งด้วยกัน และได้เสนอ สนช. ในการประชุมครั้งที่ 84/2561 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2561 เพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ซึ่งในที่สุด สนช. ได้ลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

หลักการใหม่ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 3⁶ ได้

⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2562 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2562

บัญญัติให้ยกเลิกมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 100 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตายมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำความผิดหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญา ก่อนออกจากราชการว่า ในขณะรับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกล่าวหาหรือฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการแล้วไม่เกินหนึ่งปี ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับ

แต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ สำหรับกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามมาตรา 95 วรรคสอง จะต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือองค์การตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เพราะเหตุกระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด หรือมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติ แล้วแต่กรณี

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ลงโทษ

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตาม มาตรา 101”

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 ใหม่นี้มีหลักการที่แตกต่างไปจากมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

(1) มาตรา 100 เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีเฉพาะการกล่าวหาเป็นหนังสือว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องหาคดีอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา อันมิใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทที่มิได้เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งต้องปรากฏว่าการกล่าวหาได้กระทำก่อนที่ผู้นั้นจะออกจากราชการและต้องมีการดำเนินการทางวินัยภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่ที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ และไม่มีกำหนดระยะเวลาของการสั่งลงโทษว่าต้องกระทำภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ตามมาตรา 100 ใหม่ดังกล่าวการกล่าวหาเป็นหนังสือว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องหาคดีอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา อันมิใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทที่มิได้เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษนั้น อาจทำการกล่าวหาได้ทั้ง

- 1) ก่อนที่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ หรือ
- 2) หลังจากข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการไปแล้วไม่เกิน 1 ปี โดยกรณีการกล่าวหาหลังจากที่ผู้นั้นออกจากราชการต้องเริ่มดำเนินการการสอบสวน คือมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และทั้งสองกรณีคือ ทั้งกรณีมีการกล่าวหาไม่ว่าก่อนหรือหลังผู้นั้นออกจากราชการ หากพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงต้องมีการสั่งลงโทษภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

(2) ตามมาตรา 100 ใหม่ยังได้กำหนดถึงกรณีทีภายหลังเมื่อมีการสั่งลงโทษตามวรรคแรกไปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดหรือองค์กรที่วินิจฉัยอุทธรณ์ (เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ

คุณธรรม หรือ ก.พ.ค.) หรือองค์กรตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย (เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) ได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติให้เพิกถอนคำสั่งนั้นเพราะเหตุดำเนินการกระบวนการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (เช่น ไม่แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เป็นต้น) ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี ทั้งนี้ เพื่อเร่งรัดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ออกจากราชการไปแล้ว ไม่ต้องรอการดำเนินการที่นานเกินสมควรต่อไป

(3) นอกจากนี้ ตามมาตรา 100 ใหม่ยังมีข้อยกเว้นไว้ในวรรคท้ายว่า การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่รวมถึงการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา 101 ด้วย เหตุที่ต้องบัญญัติเรื่องนี้อยู่ในมาตรา 100 เนื่องจากเคยมีกรณีการตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 840/2555 วินิจฉัยโดยสรุปว่า การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนถือเป็นการออกจากราชการอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ดังนั้น การที่ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ทำให้ไม่อาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้อีกต่อไป ซึ่งอันที่จริงโดยหลักการแล้วการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นเพียงการออกจากราชการที่มีเงื่อนไขว่า หากผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือไม่มีความผิดแต่อย่างใด ทาง

ราชการก็ต้องสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและระดับเดิม พร้อมทั้งคืนสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือเป็นการออกจากราชการชั่วคราวเท่านั้น แม้การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา 101 จะถือเป็นกระบวนการต่างหากไม่เกี่ยวกับการกล่าวหา ก่อนหรือหลังออกจากราชการว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ตาม แต่การนำเอาเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ในวรรคท้ายของมาตรา 100 ก็จะทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะหากปล่อยให้ผู้ใช้กฎหมายอาศัยการตีความเรื่องดังกล่าวเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตีความโดยมิได้บัญญัติให้ชัดเจนอาจจะทำให้ผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนหลุดพ้นจากความรับผิดชอบไปได้ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น

(4) เมื่อสังเกตจากถ้อยคำในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 จะพบว่ามาตราดังกล่าวไม่ใช่คำว่า “นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ” แต่จะใช้คำว่า “นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ” ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะหากใช้คำว่า “พ้นจากราชการ”

จะมีความหมายแคบกว่าก็จะหมายความว่าเฉพาะการออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเท่านั้น แต่คำว่า “ออกจากราชการ” จะเป็นไปตามมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁷ อันรวมถึงการออกจากราชการในกรณีอื่นๆ ด้วย อาทิ การลาออกจากราชการ เป็นต้น

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ยังได้เพิ่มมาตรา 100/1 เพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ด้วยว่า

“มาตรา 100/1 ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งออกจากราชการแล้ว การดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แล้วแต่กรณี

⁷ มาตรา 107, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

“ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ

- (1) ตาย
 - (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
 - (3) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือการลาออกมีผลตามมาตรา 109
 - (4) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 59 มาตรา 67 มาตรา 101 มาตรา 110 หรือมาตรา 111 หรือ
 - (5) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก
- วันออกจากราชการตาม (4) และ (5) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด”

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง หากปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ลงโทษ”

การบัญญัติเพิ่มมาตรา 100/1 ขึ้นมาใหม่ก็เพื่อแก้ไขปัญหาดำเนินการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เดิมซึ่งมีหลักการว่า เมื่อมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาต้องนำเรื่องมาพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือไม่ ก่อนที่จะดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลมา

แต่บทบัญญัติมาตรา 100/1 ซึ่งเพิ่มเติมขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 นี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ส่วนราชการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยไม่จำเป็นต้องนำเอาหลักเกณฑ์ของมาตรา 100 มาใช้บังคับกับ

กรณีดังกล่าว ดังนั้น เมื่อได้ความว่าการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ก็สามารถดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้ กล่าวคือ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแก่ข้าราชการระดับสูงที่ออกจากราชการไปแล้วของส่วนราชการนั้น ก็นำเรื่องเสนอให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา และสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้เพราะถือเสมือนว่าสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน⁸ หรือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย⁹

⁸ มาตรา 98 วรรคหนึ่ง, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

“เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี”

⁹ ธาริต เพ็งดิษฐ์, “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินคดีอาญาและคดีวินัย” (2552) 1:1 วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 140, 145.

บทวิเคราะห์

สาระสำคัญในการแก้ไขมาตรา 100 ใหม่ที่กล่าวมาข้างต้น น่าจะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนี้ ผลดีคือ การที่มาตรา 100 ใหม่บัญญัติให้ต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ทำให้ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว ไม่ต้องรอผลการสอบสวนพิจารณาเกินกว่า 3 ปี เพราะในทางสถิติคดีทางวินัยของกระทรวง กรม บางเรื่องใช้เวลาในการดำเนินการหลังจากที่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการไปแล้วมากกว่า 3 ปี ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วจะได้ใช้ชีวิตอย่างสามัญชนตามปกติหลังออกจากราชการ ไม่ต้องถูกตั้งเงื่อนไขการได้รับสิทธิที่ควรจะได้รับหลังออกจากราชการ ดังเช่น ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังซึ่งระบุว่า กรณีมีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหลังจากที่ผู้นั้นออกจากราชการ หากผู้นั้นจะขอรับบำเหน็จบำนาญต้องมีประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินให้ไว้กับส่วนราชการเจ้าสังกัดจนกว่าการดำเนินการทางวินัยนั้นจะถึงที่สุด¹⁰ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลเสียที่อาจ

เกิดขึ้นคือ บางเรื่องมีมูลเหตุของการกระทำผิดที่ซับซ้อนหรือมีผู้ร่วมกระทำผิดวินัยหลายคน หรือเป็นกรณีผู้กระทำผิดต่างกระทรวง ต่างกรมกัน ทำให้การเสาะหาพยานหลักฐานต่างๆ ต้องใช้เวลานานกว่าสำนวนคดีอื่น และผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนก็มียานประจำที่ต้องปฏิบัติเช่นกัน จึงอาจใช้ระยะเวลานานกว่า 3 ปี ซึ่งอาจทำให้ผู้กระทำผิดวินัยหลุดพ้นจากความรับผิดชอบได้ เพราะระยะเวลาตามมาตรา 100 ใหม่ที่กำหนดให้ต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นั้นถือเป็นระยะเวลาสิ้นสุดการดำเนินการทางวินัย มิใช่เป็นเพียงแค่ระยะเวลาเร่งรัดเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นโดยเร็วเท่านั้น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตสำหรับกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามมาตรา 95 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 65¹¹ ได้แก่ เรื่องที่มีความชัดเจนแห่งหลักฐานที่จะพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง อาทิ ผู้ถูกกล่าวหา

¹⁰ หนังสือกระทรวงการคลัง คำนวณที่ 0406.5/ว 122 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2552

¹¹ ข้อ 65, กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีดังต่อไปนี้ ถือเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 แล้วแต่กรณี จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรือองค์การสอบสวนก็ได้

(1) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลย และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้ดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(2) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือได้ให้อภัยรับสารภาพและได้มีการบันทึกอภัยรับสารภาพเป็นหนังสือรับสารภาพต่อผู้บังคับบัญชาที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย นี้”

ได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนเองว่าตนได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น โดยมีข้อสังเกตว่าเหตุใดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 วรรคสอง ตอนท้าย จึงต้องกำหนดกรอบระยะเวลาในการสั่งลงโทษไว้โดยกำหนดกรอบระยะเวลาไว้สูงสุดถึง 3 ปี เช่นเดียวกับกรณีความผิดวินัยที่ต้องมีการดำเนินการสอบสวนต่างๆ ที่ กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งดังกล่าว มิได้มีความสลับซับซ้อนเหมือนการดำเนินการทางวินัยในเรื่องอื่นๆ ซึ่งกฎหมายก็เปิดช่องให้ไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนได้

นอกจากนั้น ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ไม่มีการกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ ด้วยเหตุที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในฝ่ายพลเรือนทั้งหมด และเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันอันจะช่วยแก้ไขปัญหาลักษณะของกฎหมายได้ จึงสมควรที่จะให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ซึ่งออกจากราชการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 (รวมทั้งพระราชบัญญัติของข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นอีก 4 ฉบับ)¹² นี้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ซึ่งออกจากราชการซึ่งได้ดำเนินการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 (รวมทั้งพระราชบัญญัติของข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นอีก 4 ฉบับ) มีผลใช้บังคับ¹³

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุปการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการไปแล้วตามที่บัญญัติแก้ไขไว้ในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มีหลักการสำคัญ ดังนี้ ประการแรก คือ สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วซึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนออกจากราชการ หรือหลังออกจากราชการไปแล้วไม่เกิน 1 ปี แต่สำหรับกรณีการกล่าวหาหลังจากผู้นั้นออกจากราชการไปแล้วไม่เกิน 1 ปี นั้น กฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้ต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออก

¹² ได้แก่ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562

¹³ เรื่องเสร็จที่ 690-694/2561 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

จากราชการด้วย ประการที่สอง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยทั้งกรณีที่มีการกล่าวหาก่อนออกจากราชการ หรือหลังออกจากราชการไม่เกิน 1 ปี กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 100/1 โดยมีความสำคัญว่า ถ้าเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ส่วนราชการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษผู้ที่ออกจากราชการนั้นตามกฎหมายของ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณีได้เลย โดยไม่ต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา 100 มาบังคับใช้¹⁴

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า หลักการในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการไปแล้ว โดยกำหนดกรอบระยะเวลาให้ต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปีตามมาตรา 100 ใหม่แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 นั้น ยังใช้บังคับรวมไปถึงกรณีที่เป็นความผิดวินัยที่ปรากฏชัดแจ้งด้วย ซึ่งหากคำนึงถึงกระบวนการพิจารณาแล้ว ลักษณะของความผิดดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความชัดเจนแห่งหลักฐานที่จะพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง อาทิ ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวนเองว่าตนได้กระทำ

ผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น ซึ่งมีได้มีความสลับซับซ้อน อีกทั้งกฎหมายยังบัญญัติว่าอาจไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ ดังนั้น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการสั่งลงโทษไว้สูงสุดถึง 3 ปี อาจมีผลทำให้เรื่องเนิ่นช้าเกินสมควรไปโดยไม่จำเป็นและอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วซึ่งถูกดำเนินการทางวินัย อีกด้วย

อนึ่ง เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 โดยให้มีกำหนดกรอบระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว กล่าวคือ ต้องสั่งลงโทษให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการแล้ว อาจทำให้นักกฎหมายบางท่านเกิดคำถามขึ้นได้ว่า เช่นนี้แล้วการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ(ซึ่งยังมีได้ออกจากราชการ) ในกรณีปกติสมควรจะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินการทางวินัยหรือกรอบระยะเวลาในการสั่งลงโทษในทำนองเดียวกันหรือไม่ อย่างไร เพราะจากสถิติการดำเนินการทางวินัยของกระทรวง กรม ที่ผ่านมามีหลายเรื่องที่ดำเนินการทางวินัยกว่าจะแล้วเสร็จถึงขั้นตอนที่มีการสั่งลงโทษทางวินัยต้องใช้เวลาทั้งสิ้นเกินกว่า 3 ปี ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ควรจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุของความล่าช้าและความเป็นไปได้ในการกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการทาง

¹⁴ พิรุฬ เพียรล้ำเลิศ (บทสัมภาษณ์), “การเปลี่ยนแปลงหลักการดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ย้ายออกจากราชการไปแล้ว” (2562) 2:2 ก.พ.ศ. News 4, 5.

วินัยให้แล้วเสร็จต่อไป ทั้งนี้ โดยการที่จะเสนอให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยสำหรับกรณีปกตินั้น อาจจำเป็นต้องคำนึงถึงความซับซ้อนของข้อเท็จจริง เช่น จำนวนผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือ

ความยุ่งยากในการค้นหาหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ (ซึ่งยังมิได้ออกจากราชการ) ที่ถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีปกติด้วยอีกทางหนึ่ง



บรรณานุกรม

คณะกรรมการด้านวินัย, คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (กรุงเทพมหานคร:ไทยพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2531).

ธาริต เพ็งดิษฐ์, “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการคดีอาญาและคดีวินัย” (2552) 1:1 วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

พิรุฬ เพียรล้ำเลิศ (บทสัมภาษณ์), “การเปลี่ยนแปลงหลักการดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว” (2562) 2:2 ก.พ.ค. News.

