เมื่อ ป.ป.ท. หรือ ป.ป.ช ชี้มูลวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชายังใช้ดุลพินิจได้หรือไม่

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการเป็นกระบวนการสำคัญในการรักษามาตรฐานคุณธรรมและความโปร่งใสของภาครัฐ โดยเฉพาะกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งหลาย ๆ หน่วยงานมักเข้าใจว่าต้องลงโทษ “ไล่ออกจากราชการ” เพียงสถานเดียวเท่านั้น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักสำคัญไว้ตาม ***“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๔๔๖/๒๕๖๘”*** รายละเอียดเป็นอย่างไรมาติดตามกันต่อได้เลย

สาระสำคัญเรื่องนี้มีอยู่ว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้หารือเกี่ยวกับอำนาจของ อ.ก.พ. กระทรวง ในการกำหนดโทษทางวินัย ภายหลัง ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงในคดีทุจริต ๒ กรณี โดยมีข้อสงสัยว่า อ.ก.พ. กระทรวงจำเป็นต้องกำหนดโทษไล่ออกจากราชการทุกกรณีหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า แม้กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาและ อ.ก.พ. ต้องยึดถือข้อเท็จจริงและฐานความผิดตามมติของ ป.ป.ท. หรือ ป.ป.ช. และไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยใหม่ แต่กฎหมายไม่ได้ตัดอำนาจในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดระดับโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำ นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ที่กำหนดว่า “ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ” สำหรับผู้กระทำทุจริต มิใช่ข้อบังคับที่ตัดดุลพินิจของ อ.ก.พ. โดยสิ้นเชิง เพราะถ้อยคำดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางในการพิจารณา มิใช่ข้อบังคับให้ต้องลงโทษไล่ออกจากราชการทุกกรณี และยังอ้างถึงแนวทางของสำนักงาน ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๖ ที่ว่า การที่จะสั่งลงโทษข้าราชการสถานหนักถึงขั้น “ไล่ออกจากราชการ” จะต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอหรือพอสมควรว่าผู้กระทำมี “เถยจิต” (เจตนาแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้) หรือ “เจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” มิใช่อาศัยเพียงผลของการกระทำหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้น และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๘ ที่วางหลักว่า “แม้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาจะต้องผูกพันตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ แต่จะพิจารณาทางวินัยเป็นประการใดนั้นย่อมต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์การกระทำที่ประกอบกันเป็นความผิด ตลอดจนความร้ายแรงของการกระทำเพื่อลงโทษให้เหมาะสมตามความยุติธรรมในแต่ละกรณีต่อไป” มาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น อ.ก.พ.กระทรวง จะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและระมัดระวังอย่างยิ่ง และย่อมมีดุลพินิจที่จะพิจารณาโทษตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

จากความเห็นดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่าการพิจารณาโทษจะต้องแยกให้ชัดเจนระหว่าง

- **การกระทำโดยทุจริต** ซึ่งมีเจตนาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ สมควรได้รับโทษสถานหนัก
- **การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือบกพร่อง** ซึ่งแม้อาจก่อให้เกิดความเสียหาย แต่หากยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานถึงเจตนาทุจริต ก็ต้องพิจารณาระดับโทษให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงแต่ละกรณี

ส่วนแนวทางปฏิบัติที่ดี คือ

๑. ยึดฐานความผิดตามมติของ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยใหม่ เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๒. พิจารณาระดับโทษโดยใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ไม่ถือว่ามติ ครม. กำหนดให้ต้องไล่ออกจากราชการทุกกรณี แต่ต้องพิจารณาตามความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์

/๓. ตรวจสอบ...

๓. ต้องตรวจสอบให้ปรากฏว่ามีเจตนาทุจริตหรือไม่ โดยใช้หลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๖ กล่าวคือ การลงโทษไล่ออกจากราชการควรมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้กระทำมีเจตนาทุจริตหรือเถยจิต

๔. พิจารณาเหตุบรรเทาโทษอย่างรอบด้าน เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้น ระดับความรับผิดการปฏิบัติตามแนวทางที่หน่วยงานเคยถือปฏิบัติ หรือข้อเท็จจริงที่อาจทำให้การลงโทษไล่ออกจากราชการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรง

๕. บันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจทุกครั้ง เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ท้ายที่สุดแล้วคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๔๔๖/๒๕๖๘ สะท้อนหลักการสำคัญว่า ***"การใช้ดุลพินิจต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย มิใช่การใช้อำนาจโดยอัตโนมัติ หรือตามอำเภอใจ"*** แม้ผู้มีอำนาจจะต้องผูกพันต่อฐานความผิดตามมติของ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. แต่การกำหนดระดับโทษยังต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน เจตนาของผู้กระทำ และความร้ายแรงของพฤติการณ์เป็นรายกรณี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยุติธรรม โปร่งใส และเป็นไปตามหลักนิติธรรม อันจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และลดความเสี่ยงต่อข้อพิพาททางกฎหมายในอนาคตนั่นเอง