

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทาง
วินัยของข้าราชการอัยการ



นางสาวสกันธรรัตน์ เรืองโชติพัฒน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legal problems on the disciplinary action inquiry and examination of
public prosecutors



Miss. SAKONTARAT RUEANGCHOTIPHAT

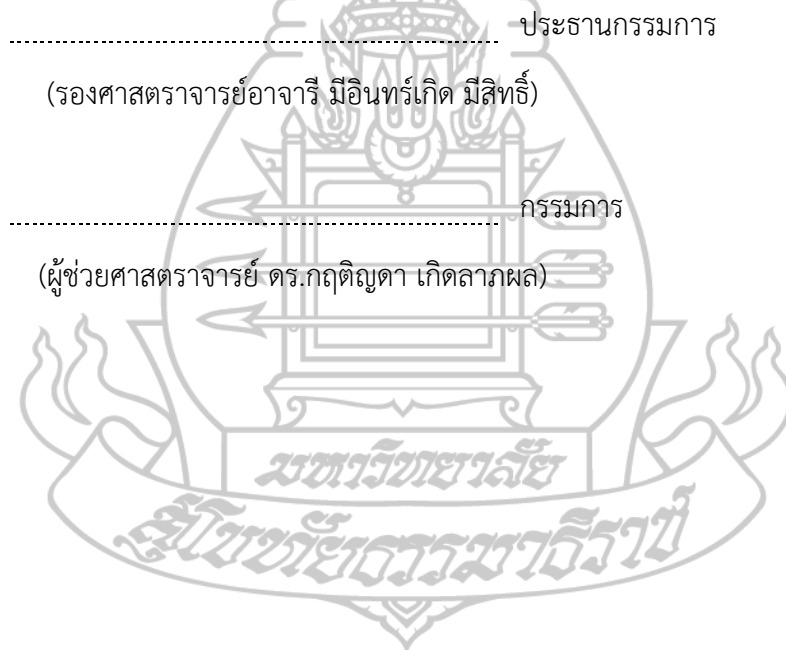
An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการ ดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ
ชื่อและนามสกุล	นางสาวสกันธรรัตน์ เรืองโชติพัฒน์
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์อาจารย์ มีอินทร์เกิด มีสิทธิ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา)
รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายยุทธศาสตร์ แผนเทคโนโลยี
ดิจิทัลและทรัพยากรบุคคล
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ

ผู้ศึกษา นางสาวสกนธ์รัตน์ เรืองโชติพัฒน์ รหัสนักศึกษา 2644000552

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์อาจารย์ มีอินทร์เกิด มีสิทธิ์ ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความหมาย แนวคิด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย (2) ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ (3) ศึกษาถึงแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร ตัวบทกฎหมาย ตำราวิชาการ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ข้อมูลจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ตทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ปัญหา เปรียบเทียบ สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่า (1) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการมีหมายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหานี้สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายที่ว่าด้วยวินัยข้าราชการอัยการ โดยกำหนดให้ในการสอบสวนเบื้องต้นก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ให้ข้าราชการอัยการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมฟังการให้ถ้อยคำของตนในระหว่างการสอบสวนขั้นต้นได้ (2) ปัญหาการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหานี้สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายที่ว่าด้วยวินัยข้าราชการอัยการ โดยกำหนดให้การสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรง แม้จะปรากฏจากการสืบสวนเบื้องต้นว่ามีมูลวินัยไม่ร้ายแรง ก็ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุอาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายเพื่อที่จะให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาข้าราชการอัยการว่ากระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงได้ (3) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการอัยการสำหรับแนวทางแก้ไขปัญหานี้สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายที่ว่าด้วยวินัยข้าราชการอัยการ โดยกำหนดให้ข้าราชการอัยการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้

คำสำคัญ วินัยข้าราชการอัยการ การสอบสวนข้าราชการอัยการ กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบข้าราชการอัยการ

Independent Study title: “Legal problems on the disciplinary action inquiry and examination of public prosecutors”

Author: “Miss. SAKONTARAT RUEANGCHOTIPHAT”; ID: “2644000552”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assoc. Prof.Arjaree Meeintarakerd Mrrsidhi; Academic year: 2023

Abstract

This independent study has the objectives as follows: (1) To study the meaning, concepts, and principles of laws regarding disciplinary action proceeding, (2) To study and analyze laws regarding on the inquiry and examination of disciplinary proceeding of public prosecutors in comparison among Thai and foreign laws regarding the inquiry and examination of disciplinary actions of officials, (3) To study guidelines to amend the laws regarding on the inquiry and examination of disciplinary proceeding of public prosecutor officials.

This independent study was legal research by using research methodology, legal documents, academic textbooks, journals, articles, theses, research reports, information from internet websites, both in Thailand and in foreign countries, regarding on disciplinary procedures for service officials, such as the French Republic, Federal Republic of Germany to bring the obtained information to analyze on the problems, compare, summarize and make recommendations.

From the result of the study, it was found that there were three legal problems regarding on the inquiry and examination of disciplinary actions of public prosecutors and there were solution guidelines for such problems as follows. Firstly, the problem on having a lawyer or legal advisor present in the disciplinary action proceeded in non-serious disciplinary lawsuit to a public prosecutor, for the recommended solution to this problem, it is appropriate to amend the law regarding the discipline action to a public prosecutor by amendment of the legal provision that in the preliminary inquiry before the disciplinary punishment order is issued, the public prosecutor accused of committing a disciplinary offense shall have the right to bring his/her attorney or legal adviser to listen to his/her testimony during the preliminary inquiry. Secondly, the problem of inquiry on non-serious disciplinary offense of a public prosecutor does not determine the appointment of a fact-finding inquiry committee. For a solution to this problem, it is appropriate to amend the law regarding on the discipline measure against a public prosecutor by determination that in the inquiry of disciplinary offenses in nonserious case, even though it would appear from the preliminary investigation that there is a ground of nonserious offense for discipline action. It should be determined that the direct commander who has authority to order the promotion may proceed to appoint a disciplinary inquiry committee with duty to collect and compile witnesses and evidences and taking all actions in order to know the facts and various circumstances or proof the offense ground matters against the public prosecutor accused of committing a nonserious disciplinary offense. Thirdly, the problem on the lack of provisions stipulating that a public prosecutor shall have the right to appeal against the disciplinary punishment orders within the administrative department. For the solution to this problem, it is appropriate to amend the law regarding on the discipline of public prosecutor officials by determine that the accused public prosecutor shall have the right to appeal against the disciplinary action before taking the case to proceed a lawsuit in the administrative Court.

Keywords : Public prosecutors discipline, Investigation of public prosecutors, Laws regarding inspection of public prosecutors

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการฉบับนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ อาจารย์ มีอินทร์เกิด มีสิทธิ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำแนะนำและคำปรึกษา ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นและแก้ไขจนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณประธานกรรมการและกรรมการทุกท่านที่ให้การชี้แนะและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและขอขอบคุณคณาจารย์ทุกท่านในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ถ่ายทอดความรู้จรรยาบรรณนำมาใช้ในการประกอบวิชาชีพ และนำมาใช้ในการศึกษา วิเคราะห์ การศึกษาค้นคว้าอิสระ จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีท้ายที่สุดขอขอบคุณครอบครัวของข้าพเจ้าที่ให้การสนับสนุนและคอยให้กำลังใจตลอดระยะเวลาการศึกษาในระดับมหาบัณฑิต

หากเนื้อหาในเล่มขาดตกบกพร่องประการใด ข้าพเจ้าขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย



นางสาวสกันธรรัตน์ เรืองโชติพัฒน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	11
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	11
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	15
3. ขอบเขตของการศึกษา	15
4. วิธีดำเนินการศึกษา	16
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	16
บทที่ 2 ความหมาย แนวคิด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย.....	17
1. ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ	17
1.1 ความหมายของวินัย	17
1.2 ความเป็นมาของวินัย.....	20
1.3 จุดมุ่งหมายของวินัย	20
1.4 ความสำคัญของวินัย.....	23
1.5 วินัยกับการบริหารงาน	23
1.6 ประเภทของวินัย	24
1.7 ความหมายของการดำเนินการทางวินัย	25
1.8 ลักษณะของการดำเนินการทางวินัย	25
1.9 ข้อควรคำนึงในการดำเนินการทางวินัย.....	27
2. หลักการทั่วไปที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ.....	28
2.1 การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ.....	28
2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	30
2.3 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ.....	33
2.4 หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	42

2.5	หลักอาวุธเท่าเทียมกัน.....	48
2.6	หลักความเป็นกลาง.....	51
2.7	หลักความเสมอภาค	54
บทที่ 3	การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ.....	60
1.	การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายไทย	60
1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	60
1.2	พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	63
1.3	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ประกอบระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้นกรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554	71
1.4	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556	83
2.	การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายต่างประเทศ	98
2.1	การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	98
2.2	การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	107
3.	ตารางเปรียบเทียบการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ.....	113
บทที่ 4	ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการ	117
1.	ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ.....	118
2.	ปัญหาการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ	122

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการ
 อัยการ.....126

บทที่ 5 สรุปลงและข้อเสนอแนะ132

 1. บทสรุป132

 2. ข้อเสนอแนะ135

บรรณานุกรม138

ประวัติผู้ศึกษา 142



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการวินัยของข้าราชการอัยการตาม กฎหมายไทยและต่างประเทศ.....	113
ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบปัญหาการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ อัยการ	129



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากข้าราชการเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารราชการและติดต่อประชาชน ข้าราชการจึงต้องประพฤติและปฏิบัติตนให้ประชาชนเชื่อถือ ไว้วางใจและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างชื่อเสียงและภาพพจน์ที่ดีขององค์กร ข้าราชการจึงต้องรักษาแบบแผนความประพฤติหรือข้อปฏิบัติที่กำหนดให้ข้าราชการพึงต้องควบคุมตนเองและควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เช่น มีความซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ รักษาความลับทางราชการ รักษาชื่อเสียงของทางราชการ ฯลฯ เมื่อมีกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจะต้องมีการดำเนินการทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยเป็นอีกหนึ่งบทบาทของการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้มีอำนาจต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมตามกระบวนการ โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนการดำเนินการและการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248¹ ได้บัญญัติรับรองให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้มีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวงและไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง และในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 วรรคสอง บัญญัติให้ “สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่นและเป็นนิติบุคคล โดยมีพนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นผู้แทนนิติบุคคล”

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248

ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายอัยการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 30(8) ได้กำหนดให้คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายอัยการและการสั่งให้ข้าราชการฝ่ายอัยการออกจากราชการ ไม่ว่าจะเริ่มตั้งแต่การตั้งเรื่องที่ถูกกล่าวหา การกล่าวหา การสืบสวนหรือสอบสวน การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ การสั่งลงโทษ หรือการงดโทษ หรือรวมถึงตลอดการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา เป็นต้น ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจกระทำการที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายอัยการโดยตรง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดังกล่าวทั้งที่เป็นอำนาจผูกพันคือการกำหนดไว้ตายตัวว่าฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้นและอำนาจดุลพินิจ โดยให้ฝ่ายปกครองเลือกที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ลักษณะ 4 ว่าด้วยวินัย การดำเนินการทางวินัย และการลงโทษ ประกอบระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ.2554 แล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการยังมีปัญหาที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ

ปัจจุบันระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 20 กำหนดว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่กรณีที่มาให้อัยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน มีสิทธิหน้าที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้อัยคำของตนได้และให้ที่ปรึกษาลงลายมือชื่อไว้ด้วย ถ้าที่ปรึกษาไม่สามารถหรือไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้คณะกรรมการสอบสวนจัดแจ้งเหตุที่ไม่มีลายมือชื่อนั้นไว้แทนการลงลายมือชื่อ เห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวกำหนดเฉพาะกรณีที่เป็นสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้นที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่กรณีที่จะนำที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้อัยคำของตนได้ แต่ในกรณีที่เป็นสอบสวนการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงกลับไม่มีบทกฎหมายข้อใดกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่กรณีที่จะนำที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้อัยคำของตนได้ ทั้งที่สิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา

กฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 วรรคแรก ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม ทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควรและเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งให้สิทธิคู่กรณีสามารถนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าไปร่วมการพิจารณาทางปกครองได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการ ออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ แล้ว ผลของพระราชบัญญัตินี้ทำให้การใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการ ทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเป็นหลักการว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินั้น เว้นแต่ ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” ฉะนั้น พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่วางบรรทัดฐาน ในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่วางไว้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยความถูกต้องเป็นธรรม อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ต่าง ๆ ของเอกชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและสร้างมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน

2. ปัญหาการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการสอบสวน ความผิดวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ

จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีที่เห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณา เพื่อมีมติลงโทษงดการเลื่อนตำแหน่ง หรือดเลื่อนชั้น หรือขึ้นเงินเดือน เป็นเวลาไม่เกินสามปี หรือลงโทษภาคทัณฑ์โดยจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมการอัยการพิจารณา เห็นสมควรลงโทษสถานใด ก็ให้ประธานคณะกรรมการอัยการสั่งตามมติเห็นได้ว่าคำสั่งลงโทษ กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ประธานคณะกรรมการอัยการสามารถมีคำสั่งลงโทษได้เลย ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ต้องสรุปข้อเท็จจริง ทั้งแสดงความคิดเห็นว่า

มีมูลเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีใด ตามมาตราใด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานประธานคณะกรรมการอัยการ เพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป เห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นหนึ่งใน การพิจารณาทางปกครอง ทั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลาย เพื่อที่จะให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่า ข้าราชการกระทำผิดวินัย ไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมและพิจารณาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยจริงหรือไม่ อย่างไร และถ้ากระทำผิดวินัยแล้วควรจะได้รับโทษสถานใดด้วยการที่กำหนดให้เฉพาะกรณีความผิดวินัยร้ายแรงเท่านั้นจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทั้งที่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะความผิดร้ายแรงหรือความผิดไม่ร้ายแรงซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง อย่างหนึ่งย่อมกระทบสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย การที่กำหนดดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยกรณีวินัยไม่ร้ายแรงได้รับหลักประกันความเป็นธรรมน้อยกว่ากรณีมีมูลความผิดร้ายแรง ทั้งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามจะดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้สอบสวนทางวินัยเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาว่ากรณี เป็นความผิดวินัยหรือไม่ ตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ได้มีการกำหนดเป็นการเด็ดขาดไว้เฉพาะความผิดที่มีมูลวินัยร้ายแรง เท่านั้นที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการอัยการ

จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการพบว่าเมื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการอัยการผู้ใด สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการอัยการจะถูกจำกัดสิทธิโดยพระราชระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 90 ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการอัยการผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 36 มาตรา 57 หรือ มาตรา 58 หรือถูกสั่งให้พักราชการตามมาตรา 80 หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของประธาน ก.อ. หรืออัยการสูงสุด ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งของประธาน ก.อ.หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี” จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้าราชการอัยการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องทำการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น ทั้งที่การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งนั้นเป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นที่เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษ

ทางวินัย ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการ และทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 9 มาตรา 114 ก็กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้ ทั้งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ที่กำหนดให้สิทธิคู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยเฉพาะคำสั่งลงโทษทางวินัยก็เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย
- 2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายอัยการ
- 2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ
- 2.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ

3. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มุ่งศึกษาความหมาย แนวคิด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายอัยการ ตลอดจนกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเปรียบเทียบกับดำเนินการทางวินัยในประเทศไทยและต่างประเทศ

4. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ตำรา วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ตั๋วบทกฎหมาย ศึกษาหลักกฎหมายของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรหรือส่วนราชการอื่นและการดำเนินการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ พร้อมทั้งนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์

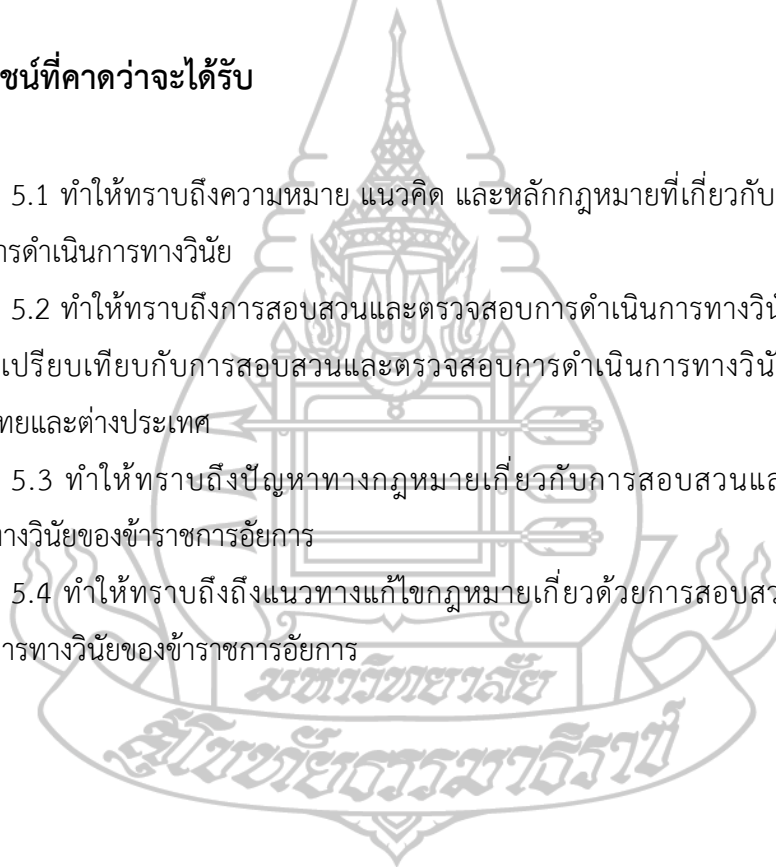
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

5.2 ทำให้ทราบถึงการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายอัยการเปรียบเทียบกับ การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ

5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ

5.4 ทำให้ทราบถึงถึงแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ



บทที่ 2

ความหมาย แนวคิด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

ในการศึกษาสารนิพนธ์ เรื่อง ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายอัยการ ควรที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องความหมาย แนวคิด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการเสียก่อน เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจ และศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไป

1. ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ

1.1 ความหมายของวินัย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมาย คำว่า “วินัย” ไว้ว่า “ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ”²

ผู้ศึกษาขอนำคำว่า “discipline” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งตรงกับคำว่า วินัย ในภาษาไทย มาเทียบเคียงเพื่อให้ได้ความกระจ่างในความหมายของคำว่าวินัยมากขึ้น ซึ่งในพจนานุกรมของ Webster อธิบายความหมายของคำว่า discipline ไว้ดังนี้³

1. การฝึกอบรมซึ่งจะพัฒนาการควบคุมตนเอง อุปนิสัยหรือความเป็นระเบียบ และประสิทธิภาพ (Training that develops self - control; character, or orderliness and efficiency.)
2. ผลของการฝึกอบรมดังกล่าว คือ การควบคุมตนเอง ความประพฤติที่เป็นระเบียบ (The result of such training self - control; orderly conduct)
3. การยอมรับหรือปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม (Acceptance of or submission to authority and control.)

²ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, 2542), 722.

³David, B. Guralnik, *Webster's New World dictionary of the American language*, (1st ed.), (Cleveland & New York: The world Publishing Company, 1984), 416.

4. ปฏิบัติการเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือลงโทษ (Treatment that corrects or punishes)

Joseph Kingsbury ให้ความหมายของคำว่า discipline หรือวินัย ว่าหมายถึง การควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งทำได้สองวิธี คือ วิธีแรกโดยกำหนดกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และมีการ บังคับโดยใช้วิธีการลงโทษเป็นเครื่องมือ วิธีที่สองโดยการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ ในการรับผิดชอบ⁴

Leon Megginson อธิบายว่า “คำว่า “discipline” มาจากคำว่า “disciple” แปลว่า “follower” (ผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยยะว่าวินัยที่ดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี (good leadership) เมื่อพูดถึง “discipline” จะมีความหมายแตกต่างกันเป็น 3 แ่ง คือ⁵

1. ในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง (self-control) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่ การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งอาจเรียกว่า “self-discipline” (อติวินัย)

2. ในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ (Condition for orderly behavior) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีความเป็นระเบียบ โดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขชักนำต่าง ๆ เช่น สร้างขวัญกำลังใจและความสามัคคี เป็นต้น

3. ในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial due process) ในแง่นี้มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบที่กำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และการดำเนินการ เพื่อลงโทษผู้กระทำผิด ทั้งนี้ โดยมีแนวคิดตั้งอยู่บนสมมติฐาน 4 ประการ คือ

- 1) ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม
- 2) ลูกจ้างต้องรู้ชัดเจนว่าจะให้เขาปฏิบัติอย่างไร
- 3) นายจ้างมีสิทธิที่จะได้กำลังงานจากคนที่มิวินัยดีและรวมแรงร่วมใจ
- 4) ผู้บริหารงานมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนระเบียบ

และยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้ในหลายแง่มุม เช่น

⁴Kingsbury, J. Bush, *Personnel administration for Thai students*, (1st ed.), (Bangkok: Thammasat University, 1975), 52.

⁵Leon, C. Megginson, *Personnel and human resources Administration*, (3rd ed.), (Homewood: Richard D. Irevin, 1977), 468-470.

นายสุวรรณ ชนะสงคราม เห็นว่า วินัย คือ การควบคุมความประพฤติไปในทางที่ดี มีจุดมุ่งหมายเพื่องานไม่ใช่ตัวข้าราชการ แต่เพื่อให้ข้าราชการเจริญ⁶

นายอุทัย หิรัญโต เห็นว่า วินัย คือ ปทัสสถานของสังคมอันเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของบุคคลบางหมู่คณะให้อยู่ในกรอบแห่งความเป็นระเบียบ เรียบร้อย และความถูกต้อง⁷

เมื่อได้นำคำอธิบายความหมายของวินัยจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งในไทยและต่างประเทศ ดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์แล้วพอจะสรุปความหมายของคำว่าวินัยได้ว่า วินัย เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เจ้าตัวแสดงออกมาจากพื้นฐานทางจิตใจอันเป็นการควบคุมตนเองหรือการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา หรือแสดงถึงความเป็นระเบียบ หรืออยู่ในระเบียบแบบแผนทั้งเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบแผนสำหรับคนในองค์กรแต่ละองค์กร ซึ่งวินัยแต่ละองค์กรก็จะมี ความแตกต่างกันดังนี้

1. วินัยสำหรับคนในองค์กรต่าง ๆ อาจแตกต่างกันได้ การกระทำอย่างเดียวกัน ในองค์กรหนึ่งอาจเป็นความผิด แต่ในอีกองค์กรหนึ่งอาจไม่เป็นความผิด

2. ในการพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดจะเป็นความผิดวินัยหรือไม่ก็ต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติหรือผิดแบบของคนในองค์กรนั้นหรือไม่ ในแต่ละองค์กรโดยเฉพาะ ข้าราชการจะมีการกำหนดข้อปฏิบัติกันไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใด เป็นความผิดวินัยหรือไม่ก็ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่ามีข้อกำหนดปฏิบัติไว้ในเรื่องนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อกำหนดไว้ก็ไม่ผิด ถ้ามีข้อกำหนดไว้และไม่ปฏิบัติตามนั้นก็ผิด

3. ในการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยก็ต้องพิจารณากำหนด ความหนักเบาแตกต่างกันตามแบบของแต่ละองค์กร เช่น ข้าราชการครูที่มีแบบกำหนดให้เป็น พ่อพิมพ์ แม่พิมพ์ของลูกศิษย์ ถ้ามีการทำผิดวินัยในกรณีชู้หรือเล่นการพนันจะถูกลงโทษหนักกว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทำผิดอย่างเดียวกัน เป็นต้น

ดังนั้น การมีวินัยต้องการให้มีการควบคุมตนเอง การปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ การอยู่ในแบบแผน การปฏิบัติตามผู้นำ การปฏิบัติตามการบังคับบัญชา หรือการมีความเป็นระเบียบ ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้น การที่จะ

⁶สุวรรณ ชนะสงคราม, “วินัยการออกจากราชการและการอุทธรณ์ร้องทุกข์,”

วารสารข้าราชการ 27, 10 (2525, ตุลาคม): 18.

⁷อุทัย หิรัญโต, หลักการบริหารงานบุคคล, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523),

ทำให้คนในวงการใดมีวินัยจึงต้องปรับพฤติกรรมต้องมีการพัฒนาจิตใจ มิใช่มุ่งแต่จะพัฒนาข้อบังคับ ข้อปฏิบัติหรือระเบียบให้รัดกุมเพียงทางเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อมีผู้กระทำผิดเท่านั้น⁸

1.2 ความเป็นมาของวินัย

โดยที่ธรรมชาติของมนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ชอบอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นพวกไม่สามารถแยกอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ แม้มนุษย์จะมีสติปัญญาและพลังมากมายเพียงใด แต่มนุษย์แต่ละคนก็ไม่ได้มีความรอบรู้เท่าเทียมกัน และไม่สามารถสร้างสรรค์สรรพสิ่งทั้งหลายได้ทุกอย่างทุกอย่างที่ตนต้องการ ธรรมชาติสอนให้มนุษย์ต้องรู้จักพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ร่วมกันป้องกันภัยอันตราย สอนให้มีการเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์แก่กัน เริ่มตั้งแต่หมู่เหล่า และครอบครัวไปจนถึงกลุ่มใหญ่อันได้แก่องค์กรและสถาบันในสังคมเป็นที่ประจักษ์ว่าความเจริญต่าง ๆ ที่ได้รับ ได้รู้ ได้เห็น และได้มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ล้วนเป็นสิ่งที่มนุษย์ได้ร่วมกันใช้ความพยายามสร้างสรรค์ให้มีขึ้นในสังคมมนุษย์ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่ามนุษย์กับสังคมอยู่คู่กันโดยมีองค์กรเป็นหน่วยช่วยยึดโยงกันและกัน ฉะนั้น สังคมกับองค์กรจึงแยกจากกันไม่ได้เพราะหากปราศจากองค์กรเสียแล้ว สังคมก็ไม่อาจอยู่รอด และหากปราศจากสังคมแล้วมนุษย์ก็ไม่อาจอยู่ได้ การที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นหมู่ในสังคมเช่นนี้ จำเป็นต้องมีข้อบังคับ กฎเกณฑ์ ระเบียบและวินัย เพื่อเป็นเครื่องกำกับดูแลความประพฤติของมนุษย์ให้อยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุข ข้อกำหนดเหล่านี้อันได้แก่ ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีและข้อห้ามต่าง ๆ ไปจนถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและวินัยต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้มนุษย์สามารถร่วมกันอยู่ร่วมกันปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่นและเรียบร้อย ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าระเบียบวินัยเป็นสิ่งจำเป็นแก่สังคมและแก่องค์กรต่าง ๆ ในสังคมเป็นอย่างยิ่ง⁹

1.3 จุดมุ่งหมายของวินัย

จุดมุ่งหมายหลักของวินัย เพื่อเอื้ออำนวยต่อการประสานงาน ซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นของการจัดองค์กร เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของกลุ่มในเรื่องของวินัย อาจแบ่งวินัยเป็นสองประเภท¹⁰ คือ วินัยส่วนตัวบุคคลกับวินัยขององค์กรต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

1. วินัยส่วนตัวบุคคล

วินัยส่วนตัวบุคคล เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดีความเจริญของตนเองและส่งผลความดี ความเจริญของตนเอง

⁸ประวิณ ฒ นคร, *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2528), 22-25.

⁹สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์, *วินัยใหญ่กว่าที่คิด*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพฯ: สหธรรมิก, 2538), 11.

¹⁰ประวิณ ฒ นคร, *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*, 27-28.

ไปถึงส่วนรวมด้วย ขอบเขตของวินัยส่วนตัวบุคคลจึงอยู่ที่ความพอดีเหมาะสมแก่สภาพในการดำเนินชีวิต ในสังคมของตัวบุคคล เช่น การตั้งใจประกอบอาชีพสุจริต การทำสิ่งที่สังคมเห็นว่าควรกระทำ การไม่กระทำในสิ่งที่สังคมเห็นว่าไม่ควรทำ

2. วินัยขององค์กรต่าง ๆ

วินัยขององค์กรต่าง ๆ ถือเป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนส่วนรวมในองค์กรนั้น ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรนั้น ๆ จุดมุ่งหมายของวินัยในแต่ละองค์กรเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับองค์กรนั้น ๆ

สำหรับวินัยของวงการวิชาชีพโดยเฉพาะนั้น เป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนที่ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย ซึ่งนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการประกอบวิชาชีพนั้นแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย การรับราชการก็เป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการจึงเป็นจรรยาวิชาชีพของข้าราชการด้วย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายดังต่อไปนี้¹¹ คือ

1) เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการเมื่อข้าราชการมีวินัยก็จะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ที่มีการอุทิศทุ่มเทให้กับทำงาน ผลงานที่ออกมานั้นก็จะมีประสิทธิภาพกว่าบุคคลที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เมื่อผลงานของแต่ละคนออกมามีประสิทธิภาพสูง ก็จะส่งผลประโยชน์เพิ่มประสิทธิผลให้กับข้าราชการ

2) เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อหน่วยงานราชการแต่ละแห่งมีบุคคลซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องจักรในการทำงาน และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพทำให้ราชการเจริญก้าวหน้า ก็จะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติโดยรวม ไม่มีผู้ใดกล้ามารุกรานได้

3) เพื่อความผาสุกของประชาชน ถ้าข้าราชการทำงานให้ได้ผลอย่างเต็มที่ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองและมั่นคง ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์สูงสุดก็คือประชาชนผู้รับบริการนั่นเอง

4) เพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ จุดมุ่งหมายในข้อนี้เกี่ยวข้องกับภาพพจน์ของข้าราชการโดยตรง แม้ว่าความประพฤตินั้นจะถือเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละบุคคลไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้บริการบริหารราชการดำเนินไปด้วยความสำเร็จลุล่วงตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นผู้ที่ประชาชนให้ความนับถือ ศรัทธาและยกย่อง หากข้าราชการประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติยศของตำแหน่งหน้าที่ ประชาชนก็จะเสื่อมความเชื่อถือในตัวข้าราชการอันจะส่งผลไปถึงการเสื่อมความเชื่อถือในหน่วยงานราชการและรัฐบาลด้วย ดังที่ได้มีการกล่าวกันว่า “ราชการไม่ได้ต้องการแต่คนเก่งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องการ

¹¹เรื่องเดียวกัน, 27-28.

คนดีด้วย” ดังนั้น ถ้าข้าราชการ เป็นผู้มีระเบียบวินัยดี มีความประพฤติที่ดีก็จะสร้างภาพพจน์ที่ดีให้บังเกิดแก่ราชการโดยส่วนรวมด้วย

วินัยข้าราชการก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ เพื่อความเจริญของประเทศ เพื่อความมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน การกระทำใดที่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์หลักของทางราชการดังกล่าว ก็ควรกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับข้าราชการ การกระทำใดที่ไม่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์หลักของทางราชการดังกล่าวก็ไม่ควรกำหนดเป็นวินัยข้าราชการ และในกรณีที่ยกเว้นวินัยเขียนไว้กว้างๆ ไม่ชัดเจน เช่น เขียนไว้ว่า “ไม่กระทำการอันใดซึ่งถือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว” เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการประพฤติชั่วหรือไม่นั้น ก็ต้องวิเคราะห์ดูว่าการกระทำนั้นกระทบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ หรือความผาสุกของประชาชนหรือไม่ ถ้ากระทบก็ต้องห้าม ถ้าไม่กระทบก็ไม่ต้องห้าม เช่น การจะพิจารณาว่าการดื่มสุราเป็นการประพฤติชั่วหรือไม่ก็จะพิจารณาว่าการดื่มสุรานั้นมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์หลักของทางราชการหรือไม่ ถ้าดื่มสุราแล้วไม่มีเรื่องเสียหาย ไม่กระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ไม่ถือว่าเป็นการประพฤติชั่ว แต่ถ้าดื่มสุราแล้วมีเรื่องเสียหายถึงทางราชการ กระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ ก็ถือว่าเป็นการประพฤติชั่ว ฉะนั้น ที่ว่ากระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการนั้น หมายถึงทั้งกระทบโดยตรงและกระทบโดยอ้อม ผลกระทบโดยตรง เช่น การดื่มสุราจนเมาทำงานไม่ได้หรือทำให้งานเสียหาย เช่นนี้กระทบถึงผลงานในหน้าที่หรือประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ซึ่งจะส่งผลไปถึงความเจริญของประเทศหรือความมั่นคงของชาติ หรือความผาสุกของประชาชนโดยตรง หรือบางกรณีไม่กระทบถึงผลงานในหน้าที่แต่ทำให้เสียชื่อเสียง เช่น เมาสุราแล้วเกิดเรื่องชกต่อยกันในที่ชุมนุมสาธารณะจนทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในข้าราชการผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารบ้านเมืองประชาชนจะไม่มีศรัทธาในฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลให้ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการจึงมีผลตามมาที่กระทบถึงความมั่นคงของชาติและความเจริญของประเทศโดยทางอ้อมจึงเข้าข่ายผิดวินัยเช่นเดียวกัน นอกจากนี้สำหรับวินัยข้าราชการยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย การกระทำใดที่เสื่อมเสียศักดิ์ศรีของตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงอยู่ในขอบข่ายที่อาจผิดวินัยข้าราชการได้¹²

¹²เรื่องเดียวกัน, 26-28.

1.4 ความสำคัญของวินัย¹³

วินัยมีความสำคัญทั้งแก่บุคคลเป็นส่วนตัวและแก่ส่วนรวม ตลอดจนแก่องค์การหรือการบริหารงานและแก่หัวหน้างาน ในด้านส่วนตัวบุคคลนั้นวินัยจะเป็นเครื่องช่วยสร้างความคิด ความเจริญและความสำเร็จให้แก่ตนเองและยังส่งผลความคิด ความเจริญและความสำเร็จนั้นไปถึงหมู่คณะ ตลอดจนประเทศชาติเป็นส่วนรวมด้วย ส่วนในด้านการบริหารงานนั้นวินัยจะช่วยเพิ่มพลังในการทำงาน ประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานขึ้นอยู่กับวินัยของคนที่ทำงานด้วยส่วนหนึ่ง เพราะผู้ทำงานทุกคนเปรียบเหมือนเครื่องจักรแต่ละตัวของหน่วยงาน หากเครื่องจักรทำงานไม่ดีหรือไม่กินเกลียวกับเครื่องจักรอื่น เครื่องจักรนั้นจะทำงานไม่สะดวกและหย่อนประสิทธิภาพเปรียบเทียบกับคนทำงาน หากคนทำงานในหน่วยงานใดไม่มีวินัย งานของหน่วยงานนั้นก็จะเดินไม่สะดวกและหย่อนประสิทธิภาพ ด้อยประสิทธิผลเช่นเดียวกัน ถึงแม้คนจะมีความรู้ความสามารถดี แต่ถ้าไม่มีวินัยแล้วจะใช้งานได้ไม่ดีเท่าที่ควร วินัยจึงสำคัญสำหรับหน่วยงานทุกแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ บริการความสะอาด ระเบียบทุกซ์บำรุงสุขแก่ประชาชน จำเป็นที่จะต้องมีวินัยที่เข้มงวดเป็นพิเศษเพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาและได้รับความร่วมมือจากประชาชนให้การบริหารราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัด มีประสิทธิภาพเพิ่มประสิทธิผล และประเทศเจริญก้าวหน้า ถ้าข้าราชการไม่มีวินัยดีพอจะทำให้ราชการเสียหายงานไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย หย่อนประสิทธิภาพ ขาดประสิทธิผล ประชาชนไม่มีความศรัทธาฝ่ายบริหาร¹⁴

1.5 วินัยกับการบริหารงาน

การบริหารงานขององค์กรจำเป็นต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและวินัยเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้การบริหารงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อาจแยกศึกษาพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อวินัยในการบริหารงานขององค์กรได้ดังนี้ คือ

1. อำนาจหน้าที่ (authority) เป็นอำนาจที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ สามารถควบคุมบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานได้ตามอำนาจหน้าที่และอยู่ในขอบข่ายของวินัยตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่มีลักษณะเป็นสิทธิที่ผู้ใดก็ตาม เมื่อมาดำรงตำแหน่งนั้นย่อมจะมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน ต่างกับอำนาจบารมี (power) ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวบุคคลที่สามารถจะน้อมนำให้ผู้อื่นคล้อยหรือปฏิบัติตามที่คนประสงค์ อันอาจเกิดจากความเกรงกลัวในอิทธิพลหรือความเกรงใจก็ตาม

¹³กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), 20.

¹⁴ประวีณ ฌ นคร, *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*, 30-31.

2. แบบธรรมเนียมของทางราชการ (bureaucratic authority) อำนาจในลักษณะเช่นนี้เป็นที่มาของอำนาจควบคุมบังคับบัญชาอันเป็นเสมือนวินัยในแบบธรรมเนียมของการปฏิบัติงานในองค์กรแม้องค์กรธุรกิจ แต่โดยเฉพาะในวงการราชการแบบธรรมเนียมเหล่านี้้องค์การได้สร้างสรรค์ขึ้นเอง เช่น การแสดงความเคารพเชื่อฟัง ผู้บังคับบัญชาด้วยความนอบน้อม ความจริงซื่อจะประจักษ์ในวินัยข้าราชการซึ่งได้กำหนดว่า “ต้องสุภาพเรียบร้อย เชื่อฟังและไม่แสดงความกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา” และ “ข้าราชการต้องถือและปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมของทางราชการ” ดังนี้ เป็นต้น

3. จริยธรรม (ethic) จริยธรรมเป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติ หรือแนวปฏิบัติส่วนตัวและหน้าที่ทางศีลธรรม อันเป็นมาตรฐานคุณความดีและความจริง นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่จะต้องเคารพและยอมรับสิ่งที่ถูกหรือสิ่งที่ผิดตั้งนั้นจริยธรรม จึงหมายถึงปรัชญาทางศีลธรรม (moral philosophy) ที่มีข้อกำหนดทางศีลธรรมเป็นมาตรฐานแห่งความประพฤติของบุคคลในสังคมแต่ละอาชีพแต่ละองค์กร

1.6 ประเภทของวินัย

กฎหมายวินัยเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงข้อที่ต้องปฏิบัติและข้อที่ต้องห้ามปฏิบัติไว้ การไม่ปฏิบัติตามข้อที่ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติตามข้อที่ต้องห้ามปฏิบัติถือเป็นการกระทำความผิดวินัย โดยการกระทำความผิดวินัยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งความผิดวินัยทั้งสองลักษณะดังกล่าวมีประเภทของโทษที่แตกต่างกัน โดยโทษของความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ส่วนโทษของความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้นได้แก่ปลดออก หรือไล่ออก

สำหรับประเภทของวินัยนั้น หากพิจารณาถึงข้อที่ต้องปฏิบัติและข้อที่ต้องห้ามปฏิบัติตั้งที่กล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าวินัยมี 5 ประเภทด้วยกัน คือ

1. วินัยต่อตนเอง เช่น หากข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง¹⁵
2. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและเที่ยงธรรม¹⁶
3. วินัยต่อประชาชน เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน¹⁷

¹⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85(4)

¹⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82(1)

¹⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82(8)

4. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดแย้งหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม¹⁸

5. วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ¹⁹

1.7 ความหมายของการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการกระบวนกรทั้งหลายอื่นตามที่กฎหมาย และระเบียบกำหนด ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต้องดำเนินการไปเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิด รวมทั้งความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนการพิจารณาสั่งลงโทษ ซึ่งกระบวนกรทางวินัยจะเริ่มตั้งแต่การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การพิจารณาความผิด กำหนดโทษ และการสั่งลงโทษรวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ในระหว่างการสอบสวนพิจารณา เช่น การพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาเป็นต้น โดยจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการดำเนินการทางวินัยก็เพื่อที่จะรักษาคนดีไว้ในระบบราชการ

1.8 ลักษณะของการดำเนินการทางวินัย

การที่บุคคลอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก ย่อมเป็นการยากที่จะให้ทุกคนปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับและวินัยที่กำหนดไว้ได้โดยครบถ้วน ดังนั้น จึงมักปรากฏว่ามีผู้ปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบวินัยอยู่เสมอ เมื่อเกิดมีผู้กระทำผิดวินัยขึ้น หัวหน้างานผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับความผิดนั้นโดยรวดเร็วและยุติธรรม ความยุ่งยากประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย คือ ความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งหมายถึงลำดับโทษที่ไม่เท่ากันและไม่ตัดเทียมกัน ความล่าช้าหรือความรวดเร็วไม่เท่ากันนี้ ล้วนเป็นที่มาแห่งความไม่พึงพอใจและทำให้เสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานและหมู่คณะ ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงควรจะได้กำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการให้แน่นอนรัดกุมเพื่อความยุติธรรมและความรวดเร็วโดยมีลักษณะ ดังนี้

¹⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82(4)

¹⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82(7)

1. ขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมาย

กฎหมายวินัยมีขอบเขตของการใช้บังคับเฉพาะแต่บุคคลที่มีอาชีพใดอาชีพหนึ่งเท่านั้น ฉะนั้น กฎหมายวินัยจึงให้คำนิยามบุคคลที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ เช่น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

2. องค์กรที่มีอำนาจลงโทษ

สำหรับข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายวินัยกับกฎหมายอาญาในเรื่ององค์กรที่มีอำนาจลงโทษนี้ เป็นการพิจารณาจากองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยว่าระหว่างการลงโทษทางวินัยกับการลงโทษทางอาญานั้น องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจลงโทษ ซึ่งตามกฎหมายวินัยนั้นการลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของผู้บังคับบัญชา ฉะนั้น องค์กรที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมายวินัยจึงเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร และในกรณีที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย มิใช่กรณีที่บุคคลอื่นจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ โดยหากมีบุคคลอื่นมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้อง

3. วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

- 1) รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน
- 2) รักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญกำลังใจ และสมรรถภาพของข้าราชการ
- 3) จูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น
- 4) รักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ²⁰

การดำเนินการทางวินัยไม่มีกำหนดอายุความ แม้ภายหลังข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมีใช้เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยก็มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ

4. ผลของการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริง

ผลของการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงกรณีความรับผิดทางวินัยนั้น ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้ผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษทางวินัยได้ แต่หากมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไป

²⁰ประวีณ ณ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, 41-43.

จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการได้

1.9 ข้อควรคำนึงในการดำเนินการทางวินัย

วินัยเป็นเสมือนแบบหรือกรอบพฤติกรรมของคน คนที่อยู่ในระเบียบแบบแผนจัดว่าเป็นคนมีวินัย เป็นคนดี เป็นคนประพฤติชอบ ปฏิบัติชอบ ส่วนคนที่ไม่มีความมีวินัยนับเป็นอันตรายต่อกลุ่มต่อองค์กรและต่อสังคม และเหตุว่าวินัยเป็นกรอบขอบข่ายที่กำหนดพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กรและสังคม โดยมีกฎข้อบังคับ ขนบธรรมเนียม ประเพณี และการลงโทษเป็นเครื่องหนุนหลัง ดังนั้นผู้ประพฤติผิดวินัยจึงควรต้องได้รับการลงโทษ พิษระลึกว่าวินัยมีไว้เพื่อธำรงรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการอยู่ร่วมกันและปฏิบัติงานร่วมกัน การลงโทษจึงมุ่งป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดกระทำซ้ำอีกและมุ่งหมายให้เป็นตัวอย่างที่มีให้ผู้อื่นกระทำผิดเช่นนั้นด้วย ทั้งเพื่อช่วยบำรุงขวัญแก่บุคคลอื่นเพื่อรักษามาตรฐานการประพฤติตนและการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยถูกต้อง ความมุ่งประสงค์สำคัญของวินัยอยู่ที่มุ่งจะป้องกันการกระทำผิดมากกว่าการลงโทษเพื่อหลาบจำ

การลงโทษทางวินัยและได้ผลตามความมุ่งหมายควรจะต้องยึดถือหลักการ ดังนี้คือ²¹

1) ความยุติธรรม กล่าวคือ การลงโทษทางวินัยจะต้องให้ความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสต่อสู้ในข้อเท็จจริง การสอบสวนจะต้องแต่งตั้งบุคคลที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเป็นที่เชื่อถือได้ และการดำเนินการสอบสวนจะต้องเป็นไปโดยเที่ยงตรง มีหลักฐานประจักษ์พยานหรือเหตุผลอันชัดแจ้งจึงลงโทษและควรเปิดโอกาสให้อุทธรณ์ได้

2) ความเป็นธรรม กล่าวคือ การลงโทษจะต้องเป็นไปโดยเสมอหน้ามีลำดับขั้นของการลงโทษเท่าเทียมกัน ไม่เลือกที่ปฏิบัติ มีตัวอย่างอยู่ไม่น้อยที่แสดงให้เห็นความไม่เป็นธรรมในการลงโทษ อันเป็นเหตุทำให้เกิดการเสียขวัญในหมู่คณะอย่างยิ่ง

3) ความทั่วถ้วน กล่าวคือ การลงโทษจะต้องพยายามกวาดล้างหรือนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษให้ทั่วถ้วนกัน มิใช่การกระทำอย่างเดียวกัน คนหนึ่งถูกลงโทษแต่อีกคนหนึ่งไม่ถูกลงโทษ การสร้างข้อยกเว้นขึ้นมาย่อมทำให้เกิดความไม่เสมอภาค ความไม่ทั่วถ้วน และความไม่ยุติธรรมขึ้น อันเป็นผลทำให้สังคมถูกบ่อนทำลาย

4) ความยับยั้ง กล่าวคือ การลงโทษจะต้องกระทำโดยมิชักช้าเพื่อให้ผู้กระทำผิดสำนึกในความผิด ได้ตระหนักถึงโทษทัณฑ์ของการกระทำผิดจะได้ไม่ประพฤติเช่นนั้นอีก การลงโทษหากไม่ได้กระทำโดยยับยั้งให้ทันทั่วถึง จะทำให้เห็นความไม่ศักดิ์สิทธิ์ของวินัยอันเป็นผลร้ายต่อส่วนรวม หรือในบางกรณีผู้ประพฤติผิดได้กลับตนเป็นคนดีแล้ว การลงโทษความผิดแต่เดิม

²¹ประวีณ ญ นคร, *แนวความคิดในการดำเนินการทางวินัย* (การประชุมเชิงสัมมนาเรื่อง การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ สำนักงาน ก.ตร., 2531), 13.

จึงกลายเป็นการลงโทษคนดี ทำให้คนมองวิมัยในแง่ร้ายและไม่ถูกต้องต่อความเป็นจริง เหตุนี้ การลงโทษจึงต้องมีความรวดเร็วฉับพลัน

2. หลักการทั่วไปที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชาทุกประเภท รวมถึงข้าราชการอัยการด้วย เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการเพื่อให้ได้ความจริง และยุติธรรมจึงมีหลักการทั่วไปที่ต้องนำมาใช้ดังต่อไปนี้

2.1 การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ

รัฐในระบอบประชาธิปไตยสมัยปัจจุบัน หมายถึง การปกครองภายใต้ระบบกฎหมาย หรือการเป็น “นิติรัฐ” (legal state) ในระบอบการปกครองนี้ องค์กรใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรย่อมถูกผูกพันโดยกฎหมาย ทำให้องค์กรใช้อำนาจรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย ในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรซึ่งใช้อำนาจรัฐหรือฝ่ายปกครองมีผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในแทบจะทุกด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวิถีการดำรงชีวิต ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ในหลักนิติรัฐนั้น นอกจากกฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรใช้อำนาจรัฐแล้ว รัฐยังมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของปัจเจกบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะเป็นเอกชนภายใต้อำนาจรัฐอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจขององค์กรซึ่งใช้อำนาจรัฐ ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบและการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งอยู่ในฐานะเป็นเอกชนภายใต้อำนาจรัฐอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจขององค์กรใช้อำนาจรัฐ ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน เพื่อให้เกิดความสมดุลตามหลักปรัชญากฎหมาย

มหาชน ระหว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อประสิทธิภาพของทางราชการ ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ อันเป็นประโยชน์ของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของประชาชน²²

โดยหลักการ ความเป็นนิติรัฐ (legal state) ย่อมจะเรียกร้องให้การกระทำขององค์กรใช้อำนาจรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และถึงแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจไว้แล้ว ก็ยังจะต้องใช้อำนาจดังกล่าวนี้ภายในขอบเขต วัตถุประสงค์ และตามรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการ ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องได้รับการแก้ไขหรือเพิกถอนความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นและหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขเยียวยา (remedy) การแก้ไขหรือเพิกถอนความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจทำได้โดยการให้สิทธิโต้แย้ง แก้ไขข้อ ซึ่งการโต้แย้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว อาจโต้แย้งต่อองค์กรภายใน ฝ่ายปกครองนั่นเองหรือต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่มีความอิสระเป็นกลาง และมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสม

แนวคิดเรื่องนิติรัฐ (legal state) เกิดขึ้นจากการจำกัดอำนาจของตนเองของรัฐ และเป็นคำที่นักปรัชญาการเมืองตะวันตกใช้เรียกรัฐที่ยอมรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน เพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพในการพัฒนาคุณภาพของตนได้ตามที่ประชาชนแต่ละคนจะเห็นสมควร²³ นิติรัฐเป็นระบบที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน และมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁴ แต่ในบางกรณีรัฐต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมและจำต้องบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง องค์กรของรัฐจึงสามารถใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ แต่รัฐหรือองค์กรของรัฐจะกระทำการใดกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปว่าองค์กรของรัฐจะมีอำนาจในกรณีใดบ้างและภายในขอบเขตอย่างไร ฉะนั้น การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

²² ฐิติชญา วัฒนรุ่ง, LW 101 หลักกฎหมายมหาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 3), (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), 460-461.

²³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน: รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540a), 74.

²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 279.

องค์กรของรัฐจะต้องตรวจสอบว่ามีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่ และกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้อย่างไร องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่อาจกระทำการซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้ตามอำเภอใจแต่ตรงกันข้ามอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีอยู่อย่างจำกัด²⁵

เพื่อที่จะให้การปกครองโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพประชาชน ผู้ซึ่งเห็นว่าตนเองถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองล่วงละเมิดและสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องมียุติธรรมโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับ ใช้อยู่²⁶ นอกจากนี้หลักการสำคัญๆ ของนิติรัฐ จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้าไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการสำคัญของนิติรัฐ มีวัตถุประสงค์อยู่ที่การประกันสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ²⁷ ดังนี้

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่ง ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วย รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนต้องมีความชัดเจนและจะต้องไม่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเกินกว่าความจำเป็นเพื่อรักษา ไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็น อิสระจากองค์กรอื่น

2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมาย²⁸ (Principle of Legality) เป็นหลักที่เกิดขึ้นต่อ เนื่องมาจากหรือภายใต้หลักนิติรัฐที่กล่าวว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมนั้นหลัก ความชอบด้วยกฎหมายนั้นใช้บังคับเฉพาะผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองเท่านั้นที่จะต้องอยู่ภายใต้

²⁵วรพจน์ วิศวตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน: รวมบทความ บางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, 3-4

²⁶เรื่องเดียวกัน, 5.

²⁷วรพจน์ วิศวตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ,” ใน *รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์*, สมยศ เชื้อไทย, (กรุงเทพฯ: พี. เค. พริน ติ้ง, 2531), 203.

²⁸เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, (พิมพ์ครั้งที่ 3), (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2558), 128-129.

กฎหมายของรัฐโดยไม่ถือว่าผู้ปกครองรัฐนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนเองตราขึ้นมาด้วย เพราะถือว่ารัฐและผู้ปกครองรัฐซึ่งได้แก่พระเจ้าแผ่นดินนั้น มีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และอำนาจสูงสุดดังกล่าวนี้ได้แผ่ขยายไปถึงข้าราชการและข้าราชการบริพารของพระเจ้าแผ่นดินไปด้วยดังที่มีการเปรียบเปรยกันว่า “ทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ” ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการและข้าราชการบริพารเหล่านั้นกระทำการแทนพระเจ้าแผ่นดิน โดยเปรียบเป็นแขนและเป็นขาของพระองค์ท่าน ดังนั้น บุคคลเหล่านี้กระทำการใดไปและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่อยู่ภายใต้ปกครอง บุคคลเหล่านี้จะไม่ถูกฟ้องร้องเพราะถ้าฟ้องบุคคลเหล่านี้และสามารถเอาผิดได้แล้วก็เท่ากับว่าฟ้องและเอาผิดกับพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแต่เดิมมาฝ่ายปกครองนั้นไม่ได้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 18 ตอนปลาย มีความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่มีอำนาจดำเนินการกระทบประชาชนโดยตรงนั้นต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายจึงเกิดขึ้น ซึ่งก็หมายความว่า ฝ่ายปกครองนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งกล่าวได้ว่าถ้าฝ่ายปกครองไปกระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองแล้วผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองก็สามารถฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อองค์กรวินิจฉัยคดีได้ เพื่อให้เยียวยาแก้ไขการกระทำของฝ่ายปกครองได้ ดังนั้น การกระทำขององค์กรของรัฐจึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐนั่นเอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติด้วยระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครอง (The Administrative Court) เป็นองค์กรหลักในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 ประการ²⁹ ได้แก่

²⁹วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), 21-28.

1. หลักการว่าด้วยกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ กรณีองค์กรที่ฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครอง เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ในชีวิตดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะและการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณี เป็นต้น ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนั้นให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลเสียใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะไม่มีความหมาย ด้วยเหตุผลนี้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

2. หลักการว่าด้วยไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักการไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจกำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น ๆ ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายมีกฎหมายรองรับเท่านั้น ตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอันเป็นการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเป็นสำคัญ โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานรองรับในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวมีอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อรองรับกฎหมายประเพณีนั้น หรือยกเลิกกฎหมายประเพณีนั้นเสียเพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย (Legal System)

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจนั้น ย่อมมีความเคร่งครัดที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือมาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำเป็นต้องมีฐานทางกฎหมายรับรองมาตรการดังกล่าว เช่น การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมการประท้วง การยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการ การเรียกให้บุคคลไปเข้ารับราชการทหาร การเข้าตรวจค้นเคหสถาน และการลงโทษทางวินัย เป็นต้น

ส่วนมาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือเป็นคุณกับประชาชนและไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการนั้นไว้เป็นพิเศษ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการได้แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน แต่ต้องมีความชอบธรรมในทางกฎหมายอันเป็นผลเนื่องมาจากการกำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐสภาด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนผู้มีอาชีพปลูกยางพาราและอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐสภาด้วย เช่น การให้เงินผู้มีอาชีพปลูกยางพาราและการอนุญาตให้มีการกู้ยืมเงินไปใช้ในการประกอบเกษตรกรรมซึ่งจะต้องกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อการดังกล่าวไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นกรอบในการใช้อำนาจและจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองในการกระทำ การทางปกครอง³⁰

2.3 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) เป็นหลักวิธีพิจารณาที่มาจากคำพิพากษาของศาลซึ่งในระยะแรกหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดีผลบังคับต่อคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ ต่อมาได้มีการนำไปบังคับใช้กับองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจวินิจฉัยกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตมาเป็นหลักที่ใช้ควบคุมคำวินิจฉัยขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการด้วย

การศึกษาเรื่องนี้จึงมุ่งที่จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดับวิธีพิจารณาในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน โดยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดีผลบังคับต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย ต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีอคติ และหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ จากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและหลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการทางวินัย

แนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ได้มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) โดยนักกฎหมายอังกฤษได้รับอิทธิพลของแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติมาจากกฎหมายของพระซึ่งมีแนวความคิดว่าในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ถูกต้องหรือผิดที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสถานที่โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีเหตุผล นักกฎหมายอังกฤษเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมายประการหนึ่ง ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลชั้นต้น ศาลสูงของอังกฤษได้สร้างหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่ถูกต้องและยุติธรรมขึ้นจากแนวความคิดของกฎหมายตามธรรมชาติซึ่งเรียกว่า หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) โดยประกอบด้วย

³⁰เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, 488.

1. หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
2. หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ
3. หลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
4. ขอบเขตการบังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

ศาลชั้นต้นต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท เพราะหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดีค่าบังคับเป็นกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลสูง แต่ในสมัยกลางประเทศอังกฤษไม่มีแนวความคิดแบ่งแยกอำนาจ ศาลชั้นต้นจึงทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นหน้าที่ทางปกครองด้วย เมื่อรัฐสภาต้องการที่จะควบคุมการกระทำหรือการประกอบธุรกิจของประชาชนในเรื่องใด รัฐสภาจะตรากฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำหรือการประกอบธุรกิจนั้น โดยให้ศาลชั้นต้นมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายบางฉบับก็ให้อำนาจผูกพันแก่ศาลชั้นต้น แต่กฎหมายบางฉบับให้อำนาจดุลพินิจแก่ศาลชั้นต้น ต่อมาศาลสูงได้ขยายอำนาจตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะเห็นว่าหน้าที่ทางปกครองเป็นหน้าที่ที่ศาลเคยควบคุม ศาลสูงจึงใช้หลักการและวิธีการของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลชั้นต้นมาควบคุมคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการพิจารณาและวินิจฉัยที่กระทบต่อสิทธิของบุคคล

ในที่นี้จะกล่าวถึง หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิและ หลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

1. หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิ

ในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสที่จะแสดงหลักฐานและความคิดเห็นโต้แย้งข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนได้ เมื่อผู้ถูกระทบสิทธิได้รับโอกาสดังกล่าวอย่างถูกต้องแล้วถือว่าเป็นการเพียงพอในการปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) โดยคำว่า “อย่างถูกต้อง” หมายความว่าผู้ถูกระทบสิทธิมีเวลาในการเตรียมตัวแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ การรับฟังนี้อาจรับฟังด้วยการให้ผู้ถูกระทบสิทธิทำความเห็นเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งแตกต่างกันไปแล้วแต่ลักษณะข้อเท็จจริงของผู้ถูกระทบสิทธิ โดยจะเรียกร้องให้มีการรับฟังด้วยวาจาเสมอไม่ได้เพราะการรับฟังทั้งสองประเภทเมื่อมีการรับฟังประเภทใดประเภทหนึ่งแล้ว

ก็ถือว่าได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิแล้ว อนึ่ง ผู้ถูกระทบสิทธิสามารถเสนอหลักฐานเพิ่มเติมเรื่องได้เสมอ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการปิดเรื่อง³¹

หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) หรือหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิ นั้น นับได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เพราะทำให้กระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งเป็นไปด้วยความโปร่งใสเกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกับประชาชนที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะได้เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้แสดงข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งรวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ เจ้าหน้าที่เองก็ได้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะผลกระทบต่อประชาชนก่อนมีคำสั่ง ประชาชนก็ได้ระบายความรู้สึกที่มีต่อราชการ เมื่อทั้งสองฝ่ายหันหน้าเข้าหากันย่อมสามารถช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองและประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง³² หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิมีรากฐานมาจากแนวความคิดสองประการ คือ

1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์ (incomplete rationality and incomplete information) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะไม่รู้ถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้น ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้อาจจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัย การได้รู้ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับที่ได้คิดเอาไว้ได้ และบุคคลที่รู้ถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฉะนั้นการรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งจะเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

2) ความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีเหตุผลเขาจึงควรมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ความมีเหตุผลยังทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของเขาและก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่มีเหตุผล ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิได้แสดงความ

³¹กมลชัย รัตนสกววงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537), 97.

³²รังสิกร อุปพงศ์, “กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง,” ใน *หนังสือรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*, พนม เยี่ยมประยูร และสุรพล นิติไกรพจน์, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541), 88

คิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย เพื่อให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น³³

หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิเป็นหลักที่มีความยืดหยุ่นอย่างมาก ความยืดหยุ่นของหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยประเด็นที่มีบุคคลสองฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามก็จะเคร่งครัดกว่าในกรณีที่บุคคลฝ่ายเดียวเข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัย ในกรณีที่บุคคลสองฝ่ายเกี่ยวข้องกับการพิจารณาและวินิจฉัย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้าย ตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำแก้ไขข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการสืบพยานนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งลับหลังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจจะทำได้ และคู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะต้องมีโอกาสซักถามพยานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ประเด็นที่จะวินิจฉัยจะประกอบด้วยบุคคลสองฝ่ายหรือฝ่ายเดียวจะขึ้นอยู่กับกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยปกติแล้วประเด็นที่จะวินิจฉัยในทางกฎหมายปกครองจะมีบุคคลเพียงฝ่ายเดียวเข้ามาเกี่ยวข้อง หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธินี้ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามข้อเรียกร้องสองประการดังต่อไปนี้

(1) การแจ้งคำบอกกล่าว

หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องแจ้งคำบอกกล่าวให้แก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ โดยคำบอกกล่าวนี้จะทำให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียมตัวหาข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น คำบอกกล่าวจึงต้องแจ้งให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ถ้าบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิถูกกล่าวหา บุคคลนั้นก็ต้องทราบถึงข้อกล่าวหา ถ้าบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อเขา บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก็ต้องทราบถึงข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายนั้นด้วย คำบอกกล่าวจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนและจะต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงด้วย คำบอกกล่าวจะต้องให้เวลาแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจจะมีคำวินิจฉัยในประเด็นหรือข้อเท็จจริงที่ไม่ได้บอกกล่าวให้แก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิทราบ แต่การแจ้งคำบอกกล่าวก็มีข้อจำกัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูล

³³ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), 15-16.

หรือพยานถ้าการเปิดเผยแหล่งข้อมูลหรือพยานจะทำให้บุคคลที่ให้ข้อมูลหรือพยานเป็นอันตรายหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องแจ้งคำบอกกล่าวถ้าไม่มีข้อเท็จจริงหรือคำกล่าวหาที่เป็นผลร้ายต่อบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ

(2) การรับฟังข้อเท็จจริง

ในการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ โดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่ในบางสถานการณ์การให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงก็เป็นการเพียงพอ ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยลายลักษณ์อักษร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างเพียงพอ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังการให้ข้อเท็จจริงด้วยวาจาโดยตนเอง แต่หลักนี้ได้ถูกผ่อนคลายนความเคร่งครัดลง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่รับฟังข้อเท็จจริงด้วยวาจาอาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนอื่นรับฟังข้อเท็จจริงแทนได้ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่รับฟังข้อเท็จจริงจะวินิจฉัยได้เมื่อได้อ่านรายงานหรือข้อสรุปของข้อเท็จจริงตลอดจนความเห็นต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับฟังแทนได้ทำไว้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายลักษณะพยานที่ศาลต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะรับฟังพยานหลักฐานใดก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงใดที่ได้เกิดขึ้น และสามารถรับฟังพยานบอกเล่าได้ด้วย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะหาพยานหลักฐานได้เองและสามารถใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ในการวินิจฉัยได้ด้วย แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานแก่บุคคลที่จะได้รับผลร้ายจากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเหล่านั้น และต้องให้โอกาสที่จะปฏิเสธหรือคัดค้านข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเหล่านั้นด้วย ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรับฟังข้อเท็จจริงด้วยวาจา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดที่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิยื่นให้และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าประเด็นที่จะวินิจฉัยเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือเกี่ยวกับการลงโทษ บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิมีสิทธิที่จะสืบพยานและซักค้านพยานที่ให้ข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อตน และบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิมีสิทธิที่จะให้ความเห็นตลอดจนวิจารณ์ประเด็นที่จะวินิจฉัยทั้งหมดด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะจำกัดจำนวนพยานบุคคลถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าจำนวนพยานทั้งหมดที่อ้างนั้นจะทำให้การรับฟังไม่สามารถเป็นไปได้ หรือได้อ้างพยานมากเกินไปในการพิสูจน์ประเด็นใด และการให้โอกาสในการให้ข้อเท็จจริงถือว่าเป็นการเพียงพอแล้วในการปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสในการให้ข้อเท็จจริงแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ได้ปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิแล้ว แม้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิจะไม่มาให้ข้อเท็จจริงก็ตาม

บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิอาจจะมีผู้แทนหรือทนายความเพื่อดำเนินการพิจารณาแทนได้ในบางกรณี ศาลอังกฤษจะยินยอมให้บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิมีผู้แทนหรือทนายความในกรณีที่สิทธิของบุคคลจะถูกระทบอย่างร้ายแรง หรือเมื่อประเด็นที่จะวินิจฉัยมีความยุ่งยากและซับซ้อน แต่ถ้าสิทธิที่จะถูกระทบนั้นมีความสำคัญน้อย ศาลก็จะไม่ยินยอมให้บุคคลนั้นมีผู้แทนหรือทนายความ ความเห็นต่อการมีผู้แทนหรือทนายความของศาลอังกฤษนี้เกิดจากความเห็นที่ขัดแย้งกัน 2 ประการ คือ ความเห็นที่เห็นด้วยเห็นว่าการมีผู้แทนหรือทนายความเพื่อดำเนินการพิจารณาแทนจะทำให้มีการเสนอข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องและเพียงพอ เพราะบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิอาจจะไม่สามารถให้ข้อเท็จจริงและโต้เถียงเพื่อชกแจงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นด้วยกับความเห็นของตนได้ ดังนั้น การมีผู้แทนจะทำให้สิทธิของบุคคลได้รับการคุ้มครองมากขึ้น แต่ความเห็นที่คัดค้านการมีผู้แทนเห็นว่าการมีผู้แทนหรือทนายความเพื่อดำเนินการพิจารณาแทนจะทำให้เกิดความล่าช้าต้องเสียค่าใช้จ่ายมากและทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นในการพิจารณา

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงนั้นเป็นหลักการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องที่มีผลกระทบของบุคคล แต่หลักการรับฟังข้อเท็จจริงมีข้อยกเว้นที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องดำเนินการตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงในการพิจารณาและวินิจฉัยได้แก่

1) ในกรณีมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นหลักการรับฟังข้อเท็จจริงไว้ กฎหมายบางฉบับได้บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้จะถูกระทบสิทธิก่อนที่จะวินิจฉัย แต่ศาลอังกฤษจะยอมรับบทบัญญัติที่ยกเว้นหลักการรับฟังข้อเท็จจริงต่อเมื่อกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นการรับฟังไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ เพราะหลักการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของระบบกฎหมายจารีตประเพณี แต่ในบางกรณีสามารถจะสรุปบทบัญญัติของกฎหมายได้ว่ากฎหมายไม่ต้องการให้รับฟังข้อเท็จจริงก่อนที่จะวินิจฉัย ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้รับฟังข้อเท็จจริงในชั้นพิจารณาอุทธรณ์หรือกรณีที่สามารสรุปได้ว่ากฎหมายไม่ต้องการให้รับฟังข้อเท็จจริงในการพิจารณาและวินิจฉัยเบื้องต้น

2) กรณีที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัยและเพื่อความสุขของสาธารณชน เช่น การวินิจฉัยเพื่อสั่งยึดหรือทำลายพืชหรืออาหารที่เป็นพิษต่อสุขภาพของผู้บริโภค จะต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วน สถานการณ์ที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วนเป็นข้อยกเว้นทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริง

3) กรณีการวินิจฉัยในชั้นเตรียมที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิ การวินิจฉัยว่าจะฟ้องร้องหรือจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิ ไม่ต้องแจ้งคำบอกกล่าวหรือแจ้งพยานหลักฐานให้บุคคลผู้จะถูกร้องร้องหรือสอบสวนทราบ แม้ว่าคำวินิจฉัยนั้นจะก่อให้เกิดผลร้ายก็ตาม เพราะการพิจารณาและวินิจฉัยในชั้นเตรียมหรือการพิจารณาและวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงมีมูล

พอที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่ นั่น บุคคลผู้จะถูกระทบสิทธิมีโอกาสดังกล่าวหา และพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมีโอกาสที่จะให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาที่จะเกิดขึ้น ภายหลัง³⁴

2. หลักการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง

แนวความคิดในเรื่อง “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law) จะประกอบด้วย เหตุผลซึ่งมีอยู่แล้วโดยธรรมชาติ จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ ได้กล่าวว่า “รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุและผล อันได้แก่กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกันและมีอิสรภาพที่จะไม่มีใครได้รับอันตรายแก่ชีวิต แก่เสรีภาพหรือแก่ทรัพย์สินจากบุคคลอื่น³⁵ ซึ่งนับแต่นั้นมาทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ จึงมีส่วนสำคัญ ในการก่อตั้งหลักแห่งสิทธิและเสรีภาพทั้งก่อให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบ การปกครองด้วยเหตุผลและความถูกต้องชอบธรรมตรงตามหลักการของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ³⁶

กฎหมายย่อมประกอบด้วยหลักเกณฑ์และเหตุผลมิได้ขึ้นอยู่กับความอำเภอใจ ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง การดำเนินการทางวินัยจึงควรดำเนินการตามกฎหมายที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ไว้มิใช่ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการได้ตามอำเภอใจหรือตามที่เห็นสมควรเพราะนอกจากจะไม่เป็นไปตาม หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแล้ว ในการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวอาจดำเนินการโดยปราศจาก เหตุผลที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัยที่ไม่เป็นธรรมเหตุผลจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพิจารณา และวินิจฉัยความผิดทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนและเนื่องจากเหตุผลเป็นความจำเป็น ในการวินิจฉัยความผิดทางวินัยและเป็นสิ่งที่มีความสมบูรณ์อยู่ในตัวเอง สิ่งใดที่มีเหตุผลย่อมเป็น สิ่งที่บุคคลทั่วไปยอมรับ ดังนั้น เหตุผลที่ดีจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ³⁷

1. เหตุผลที่ให้ต้องชัดเจนและไม่เคลือบคลุม
2. เหตุผลที่ให้ต้องใช้ภาษาที่ถูกต้อง
3. เหตุผลต้องสอดคล้องต่อกัน
4. เหตุผลต้องไม่ขัดกับสามัญสำนึก

³⁴ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมธรรมชาติ ในกฎหมายปกครองไทย, 43-44.

³⁵วิชา มหาคุณ, การใช้เหตุผลทางกฎหมาย, (พิมพ์ครั้งที่ 5), (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2549), 28.

³⁶เรื่องเดียวกัน, 29.

³⁷เรื่องเดียวกัน, 32.

ในการวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองมิใช่เพียงการพิเคราะห์หาเหตุผลหรือวินิจฉัยเหตุผลในทางข้อเท็จจริงเท่านั้น จะต้องประกอบด้วยหลักกฎหมาย ความคิดเห็น และแนวความคิดที่ชัดเจนด้วย โดยคณะกรรมการสอบสวนจะต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยอย่างกระจ่างแจ้งและรัดกุม ดังนั้น ในการวินิจฉัยของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายว่าควรเชื่อหรือไม่ด้วยเหตุผลอะไรและหลักกฎหมายที่คณะกรรมการสอบสวนยกขึ้นปรับในการวินิจฉัย คณะกรรมการสอบสวนเห็นสมควรเป็นประการใด และเพราะเหตุผลใด โดยกระบวนการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการ เพราะเป็นการวินิจฉัยโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานของฝ่ายผู้กล่าวหาและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ด้วยสติปัญญา ไหวพริบและปฏิภาณ และเหตุผลในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่จะต้องใช้ความความละเอียดถี่ถ้วนในการพิจารณาพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่าย ประกอบกับจะต้องยกเหตุผลมาปรับให้ถูกต้องและสมเหตุสมผลอย่างชัดเจนให้เป็นการยุติธรรมและชอบด้วยกฎหมายโดยเฉพาะในการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาท (ข้อกล่าวหา) ถ้าเป็นข้อกฎหมายควรจะต้องอ้างบทกฎหมาย หรือตัวอย่างที่เป็นแบบอย่างหรือหลักเกณฑ์ของกฎหมายอ้างอิงไว้ด้วย ถ้าคำวินิจฉัยประกอบด้วยเหตุผลและการอ้างอิงดังกล่าว ซึ่งการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยเป็นเรื่องสำคัญเพื่อให้คู่กรณีทราบเหตุผลว่า ฝ่ายใดชนะหรือแพ้ในประเด็นข้อใด เพราะเหตุใด เพื่อให้คู่กรณีมีความเชื่อมั่นและเป็นบรรทัดฐานต่อไป เหตุผลในการวินิจฉัยต้องพิจารณาทั้งในรูปแบบและเนื้อหาแห่งเหตุผล ในส่วนของรูปแบบจะต้องใช้ภาษาที่ถูกต้องสละสลวย ส่วนในเนื้อหาเหตุผลจะต้องชัดเจน ไม่เคลือบคลุม สอดคล้องต้องกันและไม่ขัดต่อสามัญสำนึก ซึ่งประกอบด้วย³⁸

- 1) เหตุผลในการวินิจฉัยจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ให้เห็นประจักษ์แล้ว
- 2) กรณีวินิจฉัยเป็นเหตุผลของผู้ทำหน้าที่และมีความชำนาญในกฎหมายที่เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ซึ่งในการให้เหตุผลจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่มีอคติหรือความลำเอียง

- 3) การวินิจฉัยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่เป็นแบบอย่าง

ในการวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จะต้องให้เหตุผลในการกระทำของผู้กล่าวหา จึงเป็นความผิดฐานนั้นและเหตุใดจึงวินิจฉัย เช่นนั้น ด้วยเหตุผลที่ชัดเจน ไม่เคลือบคลุม และสอดคล้องกับสามัญสำนึกการให้เหตุผลในการวินิจฉัย สามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ

- 1) การให้เหตุผลในปัญหาข้อเท็จจริง เหตุผลในปัญหาข้อเท็จจริงเป็นเหตุผลที่เอามาจากข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ และเหตุผลนั้นจะต้องสอดคล้องกับสามัญสำนึกเสมอ เพราะมิฉะนั้นแล้วจะไม่สามารถจูงใจในผู้ที่เกี่ยวข้องคล้อยตามได้

³⁸เรื่องเดียวกัน, 37.

2) การให้เหตุผลในปัญหาข้อกฎหมาย ในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย คณะกรรมการสอบสวนไม่ต้องให้เหตุผลว่าเพราะเหตุใดกฎหมายจึงบัญญัติไว้เช่นนั้นแต่จะต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยว่าประเด็นข้อกล่าวหาจำเป็นต้องปรับด้วยบทบัญญัติกฎหมายมาตราใด หรือไม่อาจปรับด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้เพราะเหตุใด

ทั้งภายใต้การปกครองประชาธิปไตยนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการ หรือออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงเท่านั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณา และมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วยว่าตนออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมายอย่างไร หลักการต้องให้เหตุผล มีหน้าที่ทำนองเดียวกับหลักการรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดความไตร่ตรอง ในความถูกต้องและเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองตามหลักประชาธิปไตย มันเป็นผลในเชิงตรรกะว่าการร่วมพิจารณาถกเถียงปัญหาต่าง ๆ ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กับประชาชนก็เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ถูกต้องของเรื่องนั้น ๆ³⁹ โดยการแสดงเหตุผลจะต้องเป็นไปใน ลักษณะที่กระจ่างแจ้งและไม่กำกวม⁴⁰

ประโยชน์ที่สำคัญของการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองควบคุมการทำงานของตนเองเพราะการให้เหตุผลดังกล่าวเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองต้องไตร่ตรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้พอเพียงอีกครั้ง นอกจากนี้ยังช่วยให้ ประชาชนมีโอกาสพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองที่ตนได้รับนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าชอบด้วยกฎหมายผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นก็พอใจและยอมรับปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็จะโต้แย้งคัดค้านในประเด็นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้แสดงไว้ ขณะเดียวกัน การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการนี้ยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครอง จะได้ตรวจสอบได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการนั้นอย่างไร เหมาะสมหรือไม่ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยบิดเบือนหรือตามอำเภอใจหรือไม่ เพื่อประโยชน์ ในการควบคุมขององค์กรที่เหนือกว่าหรือการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ⁴¹

³⁹กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป*, 139-140.

⁴⁰พนม เอี่ยมประยูร, “การแสดงผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง (Motivation) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539,” ใน *รวมบทความทาง วิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*, พนม เอี่ยมประยูร และสุรพล นิติ ไกรพจน์, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2541), 100.

⁴¹กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป*, 160.

2.4 หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

1. วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ⁴² ด้วยกัน ได้แก่

1) เพื่อการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจภายในของฝ่ายปกครอง

ในการออกคำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่องนั้น มีความแตกต่างกันไป ในแต่ละครั้งก็มีความซับซ้อนและยุ่งยากต่างกันไป ซึ่งล้วนมีปัจจัยมาจากความเกี่ยวพันระหว่างข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายที่มีความหลากหลาย รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่จำนวนมาก อีกทั้งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ทำให้ในบางครั้งการออกคำสั่งทางปกครองอาจเกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นความผิดพลาดในทางข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม ดังนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงเป็นมาตรการที่ดีที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสที่จะได้รับรู้ ทบทวน และดำเนินการแก้ไข การกระทำที่อาจเกิดข้อผิดพลาด หรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการกระทำของฝ่ายปกครองเองได้ อีกทั้งฝ่ายปกครองเองก็ยังสามารถทบทวนความเหมาะสมในการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง รวมถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือองค์กรตุลาการ ในการทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น อาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเองหรือโดยเจ้าหน้าที่ลำดับชั้นเหนือขึ้นไป ซึ่งอาจจะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ทำคำสั่งทางปกครองก็ได้ ดังนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงถือเป็นวิธีการในการตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติงานของรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและลดโอกาสในการเกิดความผิดพลาดให้น้อยลง

2) เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องกระทำภายในขอบเขตอำนาจที่ กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้และไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ หากการกระทำหรือการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็เป็นมาตรการหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือผลกระทบที่ได้รับจากการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองหรือ

⁴²บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 4), (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), 94.

ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้นสามารถที่จะโต้แย้ง ร้องเรียน และมีคำขอให้ฝ่ายปกครองทบทวน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ฉะนั้นแล้ว การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงเป็นกระบวนการที่ช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่ง รวมทั้งยังเป็นวิธีการที่จะช่วยแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณี ก่อนที่จะมีการนำข้อพิพาทนั้นยื่นฟ้องต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือองค์กรตุลาการ และเป็นวิธีการที่จะช่วยแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายได้รวดเร็วกว่ากระบวนการในชั้นศาล เพราะการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองนั้นมีขั้นตอนที่เรียบง่ายและกระชับกว่าวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาล รวมไปถึงการพิจารณาทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครองยังมีลักษณะที่ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้ตามความเหมาะสม ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาลที่ต้องวินิจฉัยข้อพิพาทไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและต้องคำนึงถึงแนวคำพิพากษาเป็นสำคัญอีกด้วย⁴³ ทำให้การพิจารณาคดีของศาลมีขั้นตอนที่ยุ้งยากกว่าการทบทวนภายในองค์กรฝ่ายปกครอง โดยวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

3) เพื่อลดการนำข้อพิพาทไปฟ้องคดีในชั้นศาลปกครอง

ในกรณีที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองใช้สิทธิโต้แย้งหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ทำให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสทบทวน ตรวจสอบ และแก้ไขความบกพร่องในการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของตนเอง เมื่อฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์แล้วมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปตามคำโต้แย้งของผู้ยื่นอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ผู้ยื่นอุทธรณ์ยอมรับหรือพึงพอใจกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จนสามารถยุติข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทลงได้ ย่อมทำให้ข้อพิพาทยุติลงและไม่มีการนำข้อพิพาทมายื่นฟ้องในชั้นศาลอีก ซึ่งเป็นการช่วยถ่วงดุลและลดจำนวนข้อพิพาทที่จะเข้าสู่ชั้นศาลได้ อย่างไรก็ตามหากผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่พอใจในผลของการอุทธรณ์และต้องการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลนั้น ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ยังช่วยอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการพิจารณาคดีของศาลได้เป็นอย่างดี เพราะการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นขั้นตอนที่ช่วยถ่วงดุลข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งประเด็นข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นซึ่งจะทำให้กระบวนการในชั้นศาลนั้นมีข้อมูลที่พร้อมและสะดวกต่อองค์กรวินิจฉัยคดีหรือองค์กรตุลาการที่จะสามารถวินิจฉัยต่อไปได้

⁴³มาโนช นามเดช, “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง,” ใน รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง สำนักงานศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2557), 6.

จากวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทั้งสามข้อข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีผู้ที่มีความเกี่ยวข้องด้วยกันทั้งหมด 3 ฝ่าย⁴⁴ คือ ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งจะได้รับมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองเองก็มีโอกาสรับรู้ทำการตรวจสอบ และแก้ไขการกระทำที่ผิดพลาดหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้การบริหารงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและองค์กรวินิจัยคดีปกครองหรือองค์กรตุลาการซึ่งจะสามารถทำให้ข้อพิพาทบางเรื่องระงับหรือยุติลงได้ จะได้ประโยชน์จากการที่ข้อพิพาทมีความชัดเจนมากขึ้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะช่วยในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองได้

2. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในชั้นภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ในชั้นภายในฝ่ายปกครองเป็นขั้นตอนการคัดค้านหรือโต้แย้งการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อระงับข้อพิพาทและความเสียหายในเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการนำข้อพิพาทไปฟ้องศาล แม้ภายหลังขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะไม่สามารถระงับหรือยับยั้งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ทุกกรณี แต่ก็ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในการช่วยรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเบื้องต้นก่อนที่จะมีการนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หากไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องดำเนินการก่อน ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ทันที แต่ถ้าหากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้แล้ว ไม่ว่าจะป็นกรณีกฎหมายกำหนดขั้นตอนเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะแต่ละประเภท หรือกรณีกฎหมายกำหนดเรื่องผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องนั้น ๆ หรือกรณีกฎหมายกำหนดให้ขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน จะนำคดีฟ้องต่อศาลได้หรือไม่ สามารถแบ่งได้เป็นหลายรูปแบบ ดังนี้

1) กรณีกฎหมายกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนไว้

บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะการกำหนดขั้นตอนหรือรูปแบบของการอุทธรณ์ไว้โดยตรง โดยกฎหมายอาจกำหนดเป็นการอุทธรณ์แบบบังคับหรือไม่บังคับก็ได้ และอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การอุทธรณ์ตามหลักกฎหมายทั่วไป เป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะแต่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ถือว่าฝ่ายปกครองนั้นสามารถที่จะทำการทบทวน ตรวจสอบ เปลี่ยนแปลง

⁴⁴ ฤทัย หงส์สิริ, “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง,” ใน *รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*, พนม เอี่ยมประยูร และสุรพล นิติไกรพจน์, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541), 109.

และแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือเรียกอีกอย่างว่าการร้องเรียนภายใน ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีชั้นตอน หรือรูปแบบใด ๆ ในลักษณะนี้ การอุทธรณ์จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการพิจารณาว่าจะรับคำร้องเรียนหรือคำอุทธรณ์ไว้หรือไม่ก็ได้และอาจเรียกได้ว่าเป็นการอุทธรณ์แบบไม่บังคับหรือแบบเพื่อเลือก

2) กรณีกฎหมายกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์

เป็นกรณีที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อใคร หรืออาจกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาโดยเฉพาะหรือไม่ก็ได้ ซึ่งผู้ที่ได้รับคำสั่งปกครองจะต้องทำการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ที่ยื่นคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่อยู่ชั้นเหนือขึ้นไป หรือผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออาจต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละฉบับที่กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายทราบว่าตนต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ใด

3) กรณีกฎหมายกำหนดเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี

เป็นกรณีที่หากผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองจะนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลได้ จะต้องปฏิบัติตามชั้นตอนที่กฎหมายกำหนด คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยสามารถแบ่งออกได้ 2 กรณี ดังนี้

1) ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์แบบเพื่อเลือก

ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ หรืออุทธรณ์แบบเพื่อเลือกนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาล หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎหมายไม่ได้มีการกำหนดชั้นตอน หรือเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล แต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นใช้สิทธิเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนแล้วค่อยนำข้อพิพาทไปฟ้องต่อศาลในภายหลัง หรืออาจนำข้อพิพาทไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งถือเป็นทางเลือกที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะนำข้อพิพาทไปสู่ศาลปกครองโดยตรงก็ได้⁴⁵ หรือผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอาจใช้สิทธิทั้งสองทางคือ ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองพร้อมกับการนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลปกครองไปพร้อมกันก็ได้

⁴⁵บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, 94.

2) ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ

ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับ เป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับว่า หากผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นจะนำข้อพิพาทไปสู่ชั้นศาล จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน หรืออาจกล่าวได้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน และเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองฟ้องคดีต่อไปได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี (Exhaustion of Administrative Remedies)⁴⁶ ที่ให้โอกาสในการทบทวน ตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและเพื่อไม่ให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลใช้อำนาจตุลาการเข้ามาแทรกแซงในเรื่องที่เป็นการเฉพาะทางปกครองซึ่งอยู่ในส่วนของอำนาจบริหารก่อนด้วย รวมไปถึงในเรื่องทางปกครองเองนั้น ฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้มากกว่าองค์กรตุลาการหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองอีกด้วย อย่างไรก็ตามการอุทธรณ์ลักษณะบังคับนั้นมิได้บังคับให้ต้องทำการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเสมอทุกคำสั่ง แต่หากผู้ใดต้องการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในกระบวนการอุทธรณ์ลักษณะบังคับนั้นอาจเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ หรือกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปที่เรียกว่ากฎหมายกลางก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยระบบอุทธรณ์ในลักษณะบังคับนี้สามารถพิจารณาออกเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ โดยกฎหมายแต่ละฉบับ จะมีบทบัญญัติกำหนดขั้นตอนในเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น ขั้นตอนการยื่นอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจรับวินิจฉัยอุทธรณ์ ระยะเวลาในการอุทธรณ์ หรือวิธีการยื่นอุทธรณ์ เป็นต้น และใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องหรือเฉพาะเรื่องเท่านั้น ระบบอุทธรณ์แบบบังคับตามกฎหมายเฉพาะยังเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ถูกต้องก่อนที่จะมีการนำมาตรวจสอบในข้อกฎหมายโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลต่อไป ข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ หากไม่มีการดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะไม่สามารถนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการทางศาลได้เลย เพราะกฎหมายกำหนดขั้นตอนที่เป็นเงื่อนไขก่อนการนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลแล้ว และหากคำสั่งทางปกครองประเภทใดไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนก็จะสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ทันที เว้นแต่จะมีกฎหมายกลางที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไปเพื่อใช้กับคำสั่งทางปกครองประเภทนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกรณีไม่ว่าจะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ

⁴⁶มานิช นามเดช, การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง, 8.

หรือมีกฎหมายกลางกำหนดขั้นตอนไว้แล้ว หากผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองต้องการที่จะนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลแต่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้กำหนดเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะมีการฟ้องคดี ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงถือว่าสถานะในทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกฎหมายที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกฎหมายวิธีสบัญญัติและกฎหมายสารบัญญัติ กล่าวคือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นจุดเชื่อมโยงของการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลด้วย⁴⁷ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง หากจะมีการนำข้อพิพาทไปสู่ขั้นตอนฟ้องศาลต่อไป

3. ผลในทางกฎหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วจะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) เป็นขั้นตอนในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองและเป็นการระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น สำหรับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองที่อาจมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายหรือเรื่องของความเหมาะสม อันเป็นการนำข้อพิพาทเข้าสู่การตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองโดยมีการจัดบุคคลหรือองค์กรและมีวิธีพิจารณาที่มีความเหมาะสมกับการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายในระดับหนึ่ง ซึ่งหากมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดทั้งในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจหรือการให้เหตุผลที่มีความเหมาะสมกับคำสั่งทางปกครองจนเป็นที่พอใจกับผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองแล้วนั้น ก็มีผลทำให้ข้อพิพาทระงับลงได้ในชั้นของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง อีกทั้งยังเป็นขั้นตอนที่ให้โอกาสฝ่ายปกครองในการทบทวนและตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองภายหลังจากที่มีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้วอีกชั้นหนึ่งด้วย

2) เป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีปกครองของศาลปกครอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว หากผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่ทำการยื่นอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี ก็จะทำให้ศาลปกครองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองไม่สามารถรับฟ้องไว้ได้ตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองนั้น ศาลปกครองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึงลำดับสายงานบังคับบัญชาและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองเสียก่อน โดยการไม่ก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจในการสั่งการแทนฝ่ายปกครองที่อาจเป็นการขัดต่อหลักการ

⁴⁷บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*, 95.

แบ่งแยกอำนาจ โดยเรื่องของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำในอำนาจทางบริหาร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจคนละประเภทกับศาลหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่เป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ ดังนั้นแล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นจึงควรเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ผู้ที่ออกคำสั่งทางปกครอง และจนกว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองจะได้มีการวินิจฉัยยืนยันคำสั่งทางปกครองหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว จึงจะมีการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งโดยศาลหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่เป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

3) เป็นการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองในทุกมิติ ในขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองสามารถที่จะควบคุมตรวจสอบและทบทวนได้ทั้งในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของการทำคำสั่งทางปกครอง รวมไปถึงเรื่องของการใช้ดุลพินิจและความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองอีกด้วย ซึ่งเป็น การทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ครบทุกด้าน เนื่องจากฝ่ายปกครองเองย่อมมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องนั้น ๆ จึงมีความแตกต่างไปจากศาลหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่กฎหมายจะกำหนดขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบให้เพียงเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ทางกฎหมายเท่านั้น โดยไม่สามารถตรวจสอบในเรื่องของการใช้ดุลพินิจหรือความเหมาะสมของการออกคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้น ในการควบคุมโดยฝ่ายปกครองจึงมีขอบเขตที่กว้างกว่าการตรวจสอบโดยศาลหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

สรุปได้ว่า ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะสำคัญ คือ เป็นขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งเชื่อมต่อการดำเนินงานของฝ่ายปกครองกับการดำเนินงานของศาล หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในการทบทวนและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยเป็นขั้นตอนที่อาจจะจับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ในเบื้องต้น อีกทั้งยังเป็นขั้นตอนบังคับหรือเป็นเงื่อนไขบังคับให้ต้องมีการกระทำก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องต่อศาลหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองต่อไปได้และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังสามารถทำการทบทวนตรวจสอบคำสั่งทางปกครองได้ทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมอีกด้วย

2.5 หลักอาวุธเท่าเทียมกัน

“การมีอาวุธเท่าเทียมกัน” เป็นหลักการที่คู่ความแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องได้รับโอกาสที่เหมาะสมในการเสนอคดีของตน ซึ่งรวมถึงการเสนอพยานหลักฐานของตนภายใต้เงื่อนไขว่าจะไม่ทำให้เขาเสียโอกาสอย่างมากในการโต้แย้งคัดค้าน ทนายความจึงถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ และเป็นหลักประกันเพิ่มเติมด้วยว่า ผู้ต้องหาและจำเลยมีสิทธิที่จะต่อสู้คดี

ได้อย่างเต็มที่โดยอาศัย “หลักอาวูธเท่าเทียมกัน” กล่าวคือ การที่คู่ความทั้งสองฝ่ายจะต่อสู้กัน
 อย่างเป็นธรรม เพื่อให้ความจริงปรากฏออกมานั้นคู่ความทั้งสองฝ่ายต้องอยู่ในฐานะที่ใกล้เคียงกัน
 หากฝ่ายโจทก์เป็นรัฐ มีตำรวจและอัยการเป็นหลัก แต่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นชาวบ้านธรรมดาซึ่งจำเลย
 ในคดีอาญาส่วนใหญ่จะยากจนและไม่มีความรู้หรือมีแต่ไม่ใช่ความรู้ด้านกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ
 ที่จะต้องเข้าไปดูแลให้ผู้ต้องหาและจำเลยได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ
 จากทนายความ ทั้งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14(3)
 กำหนดว่า ในการพิจารณาคดีอาญา บุคคลทุกคนซึ่งต้องหว่ากระทำความผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับ
 หลักประกันขั้นต่ำดังต่อไปนี้โดยเสมอภาค

(ก) สิทธิที่จะได้รับแจ้งโดยพลันซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพและเหตุ
 แห่งความผิดที่ถูกกล่าวหา ในภาษาซึ่งบุคคลนั้นเข้าใจได้

(ข) สิทธิที่จะมีเวลาและได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อ
 ต่อสู้คดีและติดต่อกับทนายความที่ตนเลือกได้

(ค) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินความจำเป็น

(ง) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้าบุคคลนั้นและสิทธิที่จะต่อสู้คดี
 ด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตนเลือก สิทธิที่บุคคลได้รับแจ้งให้ทราบถึงสิทธิ
 ในการมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย หากบุคคลนั้นไม่มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย ในกรณีใด ๆ
 เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งมีการแต่งตั้งให้
 โดยปราศจากค่าตอบแทน ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถรับภาระในการจ่ายค่าตอบแทน

และปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 7 กำหนดว่า ทุกคนเสมอภาคกัน
 ตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือก
 ปฏิบัติใด ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติอันเป็นการ
 ล่วงละเมิดปณิญานี้และจากการยุยงให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

จากบทบัญญัติทั้งสองข้อข้างต้นสนับสนุนให้การมีทนายความของผู้ต้องหาหรือ
 จำเลยในคดีอาญาเป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่งที่ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ
 ทั้งโลกยึดถือและปฏิบัติตามรวมทั้งประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่
 16 ธันวาคม 2489 เท่ากับผูกพันตามกฎบัตรสหประชาชาติและพันธะที่จะเคารพต่อสิทธิมนุษยชน⁴⁸

ในประเทศไทยมีการรับรองสิทธิที่จะได้รับตั้งทนายความให้โดยรัฐในชั้นสอบสวนไว้
 ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁴⁸วิชญ์ เครื่องงาม, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน,” วารสารอัยการ 2, 13 (2522,
 มกราคม-ธันวาคม): 35.

มาตรา 134/1 “ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่ผู้ต้องหาไม่เกินสิบแปดปีในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้รัฐจัดหาทนายความให้

ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและผู้ต้องหาต้องการทนายความ ให้รัฐจัดหาทนายความให้”

ในมาตรา 134/1 ได้บัญญัติสิทธิที่จะได้รับการตั้งทนายความให้โดยรัฐในชั้นสอบสวน โดยทั้งกรณีที่ถูกกล่าวหาไม่สามารถสละสิทธิการมีทนายความได้และกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถจะสละสิทธิการมีทนายความได้ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถสละสิทธิที่จะได้รับการตั้งทนายความให้โดยรัฐในชั้นสอบสวนมีการบัญญัติไว้ตามมาตรา 134/1 วรรคแรก ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องตั้งทนายความให้ผู้ถูกกล่าวหาโดยพิจารณาจากอัตราโทษของความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา คือ คดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิตและพิจารณาจากอายุของผู้ถูกกล่าวหา คือ ผู้ต้องหาที่มีอายุไม่เกินสิบแปดปีในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา ทั้งสองกรณีดังกล่าวก่อนเริ่มถามคำให้การพนักงานสอบสวนต้องถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้รัฐจัดหาทนายความให้

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถสละสิทธิที่จะได้รับการตั้งทนายความให้โดยรัฐในชั้นสอบสวนมีการบัญญัติไว้ตามมาตรา 134/1 วรรคสอง โดยในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและผู้ต้องหาต้องการทนายความ ให้รัฐจัดหาทนายความให้

ผลของการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 134/1 กล่าวคือ หากพนักงานสอบสวนปฏิบัติในเรื่องการถาม หรือการจัดหาทนายความให้ผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนไม่ถูกต้อง ผลคือถ้อยคำใด ๆ จะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้นั้นไม่ได้เลย

เห็นได้ว่าสิทธิในการมีผู้ให้คำปรึกษาทางกฎหมายหรือทนายความของผู้ต้องหาในคดีอาญาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องความสามารถและความเสมอภาคในการต่อสู้คดี ตราบใดที่ยังไม่สามารถแยกผู้บริสุทธิ์ออกจากการเป็นผู้กระทำความผิดได้ การมีทนายความให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีอาญาก็เป็นสิ่งจำเป็นอันไม่อาจขาดได้ เนื่องจากขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาคดีอาญาตามกฎหมายจะมีลักษณะเป็นการกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของตัวบุคคลมากที่สุด ทั้งมีลักษณะเป็นข้อบังคับให้กระทำการอันเป็นเรื่องในทางปฏิบัติ ทั้งทนายความในคดีอาญาถือว่าเป็นบทบาทสำคัญระดับประเทศจนสหประชาชาติได้มีการกำหนด หลักพื้นฐานว่าด้วยบทบาทของทนายความ ทนายความจึงเป็นองค์หนึ่งในการดำเนินคดีอาญาที่มีความสำคัญมาก⁴⁹

⁴⁹คมสัน กันหาเรียง, “การมีทนายความในคดีอาญา : สิทธิหรือเงื่อนไขในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 11.

เป็นหลักประกันเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ โดยถือหลักอาวุธเท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐควรจะทำให้มีทนายความเข้ามาช่วยเหลือผู้ต้องหาแต่เริ่มแรกหรือในชั้นสอบสวนเพื่อให้คำแนะนำ ปรีกษา ชี้แนะช่องทางในการต่อสู้คดี จึงจะทำให้เกิดความเสมอภาคและยุติธรรมในสังคมได้

2.6 หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Impartiality) มาจากแนวคิดพื้นฐานว่าบุคคลที่มีอำนาจสั่งการ หากมีอคติต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันแล้วย่อมไม่อาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นได้ ดังเช่นสภาชิตทกฎหมายโรมันที่ว่า “ไม่มีใครสามารถพิจารณาคดีของตนเองได้” (no one should a judge in his own case) หลักดังกล่าวพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 เพื่อเป็นการประกันการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง ให้มีความเป็นกลาง ความเป็นธรรม และปราศจากความลำเอียง โดยมีการแยกความไม่เป็นกลางออกเป็น 2 ประเภท คือ เหตุมาจากสภาพภายนอก (มาตรา 13) ซึ่งมาจากสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่เอง และเหตุมาจากสภาพภายใน (มาตรา 16) ซึ่งมีเหตุมาจากสภาพภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่

หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง มีสาระสำคัญ คือ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น การพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดที่ทำโดยบุคคลที่ไม่เคยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น ไม่ว่าจะเวลาใด ๆ แต่ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ผลผลิตจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และตกเป็นโมฆะ⁵⁰ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ต้องไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองนั้นด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการปฏิบัติราชการได้ดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมต่อคู่กรณี⁵¹

สาระสำคัญของหลักความเป็นกลางแบ่งเป็น 2 ประเภท⁵² ดังนี้

⁵⁰วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540b), 50.

⁵¹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: สื่อสัญญา, 2540), 242.

⁵²บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 3), (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2546), 20-21.

1. ความไม่เป็นกลางในทางภาวะวิสัย หรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก คือ ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่อันมีเหตุมาจากสถานภาพ หรือฐานะของตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่วนใหญ่ ได้แก่กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งใกล้ชิดกับคู่กรณี จนอาจเกิดความไม่เป็นกลาง โดยความไม่เป็นกลางในลักษณะนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากบทบัญญัติในมาตรานี้ได้บัญญัติถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เช่น เป็นคู่กรณีเอง หรือกรณีมีความสัมพันธ์เป็นบุตรของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นต้นประกอบกับได้วางกฎเกณฑ์สำหรับกรณีที่เกรงว่าจะไม่เป็นกลางเอาไว้ และมีวิธีการกำกับโดยถ้าเจ้าหน้าที่นั้นไม่ถอนตัวโดยสมัครใจก็อาจถูกคัดค้านให้ถอนตัวออกไป โดยถูกผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรระดับสูงขึ้นไปบังคับให้ต้องถอนตัวจากกรณีที่พิจารณา ซึ่งกรณีนี้ถือว่าเป็นความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก⁵³ มีดังนี้

- 1) กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง เป็นกรณีที่จัดได้ว่าเป็นการร้ายแรงที่สุด เช่น การยื่นขออนุญาต
- 2) กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้น หรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นกรณีที่เห็นได้ว่าอาจทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความลำเอียงได้ง่าย
- 3) กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นญาติของคู่กรณี เป็นกรณีที่อาจทำให้เกิดความลำเอียงได้ เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ความเป็นญาตินั้นถูกจำกัดในขอบเขตของการเป็นญาติสนิท และกฎหมายได้บัญญัติประเภทของบุคคลไว้โดยตรง ได้แก่
 - (1) บุพการี หมายถึง ผู้สืบสายโลหิตสายตรงขึ้นไปไม่ว่าจะกี่ชั้น นับตั้งแต่บิดามารดา ปู่ย่า ตายาย ทวด ซึ่งการนับตามหลักนี้จะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม
 - (2) ผู้สืบสันดาน หมายถึง ผู้สืบสายโลหิตสายตรงลงมาไม่ว่าจะกี่ชั้น นับตั้งแต่ลูก หลาน เหลน ลื่อ ซึ่งการนับตามหลักนี้จะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่นเดียวกับการนับบุพการี
 - (3) ญาติด้านพี่น้องนับได้ภายในสามชั้น ซึ่งพี่น้อง หมายถึงผู้เกิดในครอบครัวจากบิดามารดาเดียวกัน ไม่ว่าบิดามารดาจะสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
 - (4) ญาติด้านลูกพี่ลูกน้องนับได้ภายในสามชั้น ซึ่งลูกพี่ลูกน้อง หมายถึง ลูกของผู้เป็นพี่หรือน้องของบิดามารดาหรือมารดา ได้แก่ ลูกของลุง ป้า น้า อา ซึ่งนับกันตามข้อเท็จจริง
 - (5) ญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้ภายในสองชั้น

⁵³ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, 242-244.

4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี เป็นกรณีที่จะเห็นได้ว่ามีความใกล้ชิดและอาจทำให้เกิดความลำเอียงได้

5) เป็นเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี ในกรณีของการเป็นเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ เป็นกรณีที่จะอาจมีประโยชน์ที่จะเรียกร้องหรือจะต้องให้แก่กันนั่นเอง ส่วนกรณีนายจ้างตามมาตรา 13(5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น หมายรวมถึงกรณีการเป็นลูกจ้างด้วย แม้กฎหมายจะได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งก็ตาม

6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น เคยได้แสดงความคิดเห็นอย่างจริงจังในเรื่องที่จะพิจารณาออกหน้าที่การงานของตนมาก่อนแล้วการมาเป็นเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้ก็คงมีความโน้มเอียงที่จะวินิจฉัยเช่นเดิมอีกหรือเป็นผู้ได้รับประโยชน์ หรือเสียประโยชน์จากการมีคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น เป็นต้น

การที่เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองที่ทำไปไม่สมบูรณ์และอาจถูกเพิกถอนได้ หากพิสูจน์ได้ว่าเกิดความลำเอียงขึ้นจากการมีส่วนได้เสียดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งมีหน้าที่จะต้องไม่รับทำหน้าที่ซึ่งการทราบข้อเท็จจริงและจงใจฝ่าฝืนอาจเป็นความผิดทางวินัยได้

2. ความไม่เป็นกลางในทางอัตตะวิสัย หรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรง ที่จะเห็นได้ว่าอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางได้ เช่น เป็นคู่อริหรือมีสาเหตุโกรธเคืองอย่างร้ายแรงกับคู่กรณีการที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ยอมออกใบอนุญาตประกอบการสถานบริการให้แก่ผู้ขออนุญาตรายหนึ่ง เนื่องจากเกรงว่าหากยอมให้เปิดสถานบริการแล้วจะกระทบรายได้ของผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันซึ่งเป็นภรรยาของตนหรือญาติมีหุ้นส่วนในกิจการดังกล่าวอยู่ด้วย เป็นต้น โดยความไม่เป็นกลางในลักษณะนี้ ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในเบื้องต้น การที่กฎหมายได้ห้ามเจ้าหน้าที่ดังกล่าวออกคำสั่งทางปกครองก็เพื่อไม่ให้เกิดการครหา หรือการสงสัยว่าการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองนั้นอาจจะทำโดยมีอคติ⁵⁴ การทำให้คู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องสงสัยหรือคลางแคลงใจในความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ โดยภาพรวมแล้วย่อมไม่เป็นผลดีต่อฝ่ายปกครอง ดังนั้น การพิจารณาไปโดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลางย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาต่างพร้อยไปตามความไม่เป็นกลางนั้นด้วย ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางโดยไม่มีกร

⁵⁴ ฤทัย หงส์สิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), 76.

เปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่และการพิจารณาได้ดำเนินไปจนจบและมีคำสั่งทางปกครองขึ้นแล้ว ผลการฝ่าฝืนหลักดังกล่าวนี้ แยกออกเป็น 2 กรณี⁵⁵ คือ ในกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกนั้น จะต้องเพิกถอนทางเดียวเท่านั้น แต่หากเป็นกรณีความไม่เป็นกลางจากสภาพภายในนั้น จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง โดยหากมีความไม่เป็นกลางจริงและความไม่เป็นกลางนั้นเป็นผลโดยตรงให้เกิดคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่กล่าวหา จึงจะขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ เว้นแต่จะเข้าในกรณีเร่งด่วนที่จะต้องมีความคำสั่งทางปกครองเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชน ซึ่งหากปล่อยล่าช้าไปจะเกิดความเสียหายที่ไม่มีทางแก้ไขได้ และในอีกกรณีหนึ่งคือ ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งมีคนเดียวและไม่มีตำแหน่งผู้ช่วยที่จะมอบหมายได้หรือไม่อาจหาคนอื่นมาปฏิบัติหน้าที่นั้นชั่วคราวได้ หรือเป็นตำแหน่งที่มีผู้ช่วยแต่ผู้ช่วยเกิดไม่อยู่ และไม่อาจหาเจ้าหน้าที่คนอื่นมาทำแทนในขณะนั้น

2.7 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคในปัจจุบันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ โดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมาสิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”⁵⁶ ดังนั้น มนุษย์ย่อมได้รับการคุ้มครองและรับรองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ ชาติกำเนิด ภาษา ศาสนา เชื้อชาติ เป็นต้น และในขณะเดียวกันหลักความเสมอภาคก็เป็นหลักที่ใช้ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยการที่รัฐจะใช้อำนาจของตนแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องอธิบายได้ว่าทำไมรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ หากรัฐไม่สามารถหาเหตุผลหรือการให้เหตุผลของรัฐไม่สมเหตุสมผลที่จะรับฟังได้ อาจแสดงได้ว่ารัฐนั้นใช้อำนาจเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังสามารถนำหลักดังกล่าวมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไประบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรอง

⁵⁵ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, 248-250.

⁵⁶สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), 138.

และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง⁵⁷ เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ.1789 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมัน ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 รัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 27 ธันวาคม 1947 รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐออสเตรเลีย ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 1 ตุลาคม 1920 นอกจากนี้ยังมีเอกสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้เช่นกัน เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ,กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention of Civil and Political Rights) , ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development) โดยได้ระบุหลักเกณฑ์การไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลทุกคน⁵⁸

จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้นได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน โดยก่อนการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้นประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใดซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นเมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้โดยชัดแจ้งโดยมักบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน แต่แม้จะมีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในการบังคับใช้กฎหมายของไทย หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึงหลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด⁵⁹ จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้น หลักความเสมอภาคได้รับการพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคในต่างประเทศ

⁵⁷สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, *รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2541), 2.

⁵⁸สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” *วารสารนิติศาสตร์* 30, 2 (2543, มิถุนายน): 161-164.

⁵⁹บรรเจิด สิงคะเนติ, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543), 1-2.

มาบัญญัติเป็นหลักความเสมอภาคในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญจึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาประเทศและในขณะเดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจในแนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคด้วยเพื่อจะทำให้หลักการดังกล่าวบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีและเป็นรูปธรรมซึ่งผลลัพธ์ก็จะเป็นการคุ้มครองประชาชนภายใต้หลักความเสมอภาคนั่นเอง

1. ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง⁶⁰ ดังนั้นหลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

2. ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้⁶¹

(1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ

(2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องคือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตและบุคคลทุก ๆ คนย่อมอ้างหลัก

⁶⁰Claude-Albert COOLLIARD, op.cit, p.215. อ้างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักความเสมอภาค*, เข้าถึงเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2567, เข้าถึงได้จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=657>

⁶¹บรรเจิด สิงคะเนติ, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค*, 7-12.

ความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

3. หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรม มีดังนี้⁶²

(1) ต้องใช้กฎหมายอันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎหมายเดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎหมายที่จะต้องไม่ออกกฎหมายให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้นกฎหมายที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้างๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองและชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

(2) การใช้กฎหมายที่แตกต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎหมายนั้น

การใช้กฎหมายที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎหมาย คือกฎหมายที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎหมายที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว

⁶²สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, 139.

กฎหมายที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎหมายเดียวกัน เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญ เท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปีเช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกันคือเวลาราชการไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกันไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเสมอกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตามที่

(3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนตัวบุคคลด้วย ดังนั้นจะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมือง ราชการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างอันเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุด และการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

(4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที่ แต่อย่างไรก็ดี การกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว ก็ไม่สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่อง แหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

(5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ยังคงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ยังคงอยู่⁶³ ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการ

⁶³F.MELIN-SOUCRAMENINE, “Les adaptations du principe d’egalite a la diversite des territoires,” RFDA., 1977, 911. อ้างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักความเสมอภาค*.

ดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act)⁶⁴ และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าวโดยการตัดสินในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US265 (1978) ว่าการที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง 16% ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ยังคงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ยังคงอยู่นี้ยังได้รับจากรับรองจากศาลประชาคมยุโรปโดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี Affaire linguistique belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”⁶⁵ แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศสหลักการนี้กลับมิได้รับการยอมรับเพราะถือว่าขัดกับหลักกับหลักความเสมอภาค โดยตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยได้ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 1982 ว่าการที่รัฐสภาตรากฎหมายกำหนดว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแบบบัญชีรายชื่อ นั้น บัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งจะมีผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลเพศเดียวกันเกินกว่า 75% ไม่ได้ คือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶⁶



⁶⁴Patrick WACHSMANN, *Libertes Publiques*,(Paris:Dalloz,1996), 224. อ้างใน เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵Jean-Francois FLAUSS, “Discrimination positive et convention europeenne des droits de l’ homme,” in *Pouvoir et Liberte Etudes Offertes a Jacques MOURGEON* (Bruxelles:Emile Bruylant,1998), 419. อ้างใน เรื่องเดียวกัน.

⁶⁶Patrick WACHSMANN, *op. cit*, 234. อ้างใน เรื่องเดียวกัน.

บทที่ 3

การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ อัยการตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาถึงการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศไทยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่าองค์กรดังกล่าวของแต่ละประเทศต่างก็มีรูปแบบที่กำหนดขึ้นเป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง ซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพทางกฎหมาย สังคม การเมืองและรูปแบบการปกครองประเทศ แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐของต่างประเทศนั้น ก็ยังคงมีหลักการในการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นไปในแนวทางเดียวกันประเทศไทย ซึ่งการศึกษาดังกล่าวมีความเหมาะสมในการนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการต่อไป

1. การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายไทย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการแนวทางในการปกครอง การบริหารประเทศ และยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ได้มีการบัญญัติรับรอง คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนไว้ดังเห็นได้จากบทบัญญัติที่ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” และบัญญัติรับรองไว้อีกว่าการเลือกปฏิบัติหรือการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันนั้นไม่ว่า เพราะเหตุเหล่าก่าเนิด เพศ ศาสนา จะกระทำไม่ได้ ดังเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสามที่ว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” ตามหลักความเสมอภาคนี้ องค์การต่าง ๆ ของรัฐซึ่งรวมถึงฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันหรือ การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และขัดกับหลักที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างมีอิสรภาพภายใต้กรอบแห่งสิทธิ เสรีภาพที่ได้รับการ รับรองและคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน ดังนั้น ข้าราชการเองไม่ว่าจะสังกัดอยู่หน่วยงานใดของรัฐก็ตาม ก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการเท่าเทียมกัน การจะดำเนินการทางวินัยข้าราชการต้อง กระทำโดยวิธีการที่เหมือนกัน

โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อ หลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและ จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เป็นผลให้การตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ในหมวดของการดำเนินการทางวินัยอันมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการอัยการ จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 กำหนดให้ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงาน ของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว (3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่อง จากการทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ของรัฐ การร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบ และเป็นการคุ้มครองสิทธิ ของบุคคลในการร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แยกสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวให้มีความเหมาะสมชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ ในการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง ทั้งหมด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 64 บทบัญญัติให้หมวดนี้

เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินกำหนดแนวทางให้รัฐดำเนินการเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดนโยบายในการบริหารประเทศให้สอดคล้องกับกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ในส่วนเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความสุข สร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ การบริหารงานบุคคลจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วย

- หลักความเสมอภาค
- หลักความสามารถ
- หลักเป็นกลางทางการเมือง

และหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ หมายถึง การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุอันควรและถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด ก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชน ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน

1.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5⁶⁷ ได้ให้นิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” โดยพิจารณาจากการแสดงเจตนาโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่่อมุ่งเปลี่ยนแปลงหรือทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่โดยเอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมและมีลักษณะเฉพาะเรื่องเฉพาะบุคคล ในส่วนของคำสั่งลงโทษทางวินัยเองก็เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลอันเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกัน ฉะนั้น ในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดลักษณะของคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

1. คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ลักษณะในข้อนี้ นอกจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจแล้ว ยังหมายความรวมถึงกรณีที่มีการมอบอำนาจให้แก่บุคคลหรือองค์กรที่มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยในการใช้อำนาจแทนองค์กรของรัฐหรือรัฐ⁶⁸ เช่น แพทยสภา สภานายความหรือองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ หรือในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้บริษัทเอกชน เช่น การตรวจสภาพรถยนต์และออกใบรับรองว่ารถยนต์คันที่มารับการตรวจว่าผ่านการตรวจสภาพแล้ว⁶⁹ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือ การพิจารณาว่าการกระทำใด ๆ จะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ไม่ได้พิจารณาแต่เพียงทางด้านรูปแบบหรือองค์กรเท่านั้นแต่จะต้องพิจารณาถึงทางด้านเนื้อหาของการกระทำนั้นด้วย

⁶⁷พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

- (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎหมาย
- (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁶⁸กมลชัย รัตนสากววงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป*, 145.

⁶⁹วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*, 54.

ลักษณะข้อนี้เป็นการแบ่งแยกระหว่างการกระทำขององค์กรที่ไม่ใช่ฝ่ายรัฐออกจากกระทำที่เป็นขององค์กรฝ่ายรัฐ

2. คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง

การใช้อำนาจรัฐในการออกคำสั่งฝ่ายเดียวที่จะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองเท่านั้น ในประเทศซึ่งมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย จะให้องค์กรของรัฐหลายองค์กรเข้ามาใช้อำนาจรัฐเพื่อให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจเพื่อเป็น หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁷⁰ การกระทำที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องเป็นการใช้อำนาจบริหารในส่วนของทางปกครองเท่านั้นและการใช้อำนาจจะต้องเป็นการใช้อำนาจปกครองโดยพิจารณาจากกฎหมายอันเป็นที่มาของการใช้อำนาจนั้นว่าเป็นกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติ หรือระดับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หากองค์กรฝ่ายบริหารใช้อำนาจตาม รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมาย การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การยุบสภา ฯลฯ หรือเป็นเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ การประกาศสงคราม ฯลฯ กรณีดังกล่าวนี้บางกรณีเป็นการกระทำของรัฐบาลโดยเป็นการกระทำของรัฐบาลโดยสภาพและบางกรณีเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ใช่การกระทำทางปกครองที่จะเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากฝ่ายบริหารทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ย่อมเป็นการกระทำทางปกครอง เช่นเดียวกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ หากการกระทำ ที่มีเนื้อหาเป็นการใช้อำนาจโดยตรงในอำนาจหน้าที่ของตนก็ย่อมไม่เป็นการกระทำทางปกครอง ตรงกันข้ามหากการกระทำอันมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองแล้วการกระทำนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองได้

3. คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ทางปกครองเหนือกว่าเอกชน

ลักษณะข้อนี้เป็นการแบ่งแยกระหว่างการกระทำของฝ่ายปกครองที่อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันกับเอกชน เช่น สัญญาตามกฎหมายแพ่งของฝ่ายปกครอง และการกระทำที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตรง เช่น สัญญาทางปกครอง ความรับผิดชอบอื่นของรัฐ ละเมิดทางปกครอง เป็นต้น ออกจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจเหนือกว่า คือคำสั่งทางปกครอง การใช้อำนาจเหนือกว่านี้ก็คือ การที่ฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับเอกชนโดยเอกชนไม่จำเป็นต้องสมัครใจหรือให้ความยินยอม อันแตกต่างจากความสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่ง

⁷⁰ ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, 36.

การใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวของคำสั่งทางปกครองนี้กล่าวได้ว่าการดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต่างกับการดำเนินกิจกรรมของเอกชน กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นจุดประสงค์อยู่ที่ประโยชน์สาธารณะ อันเป็นประโยชน์ของคนส่วนรวมในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่⁷¹ ดังนั้นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำจึงเป็นบริการสาธารณะและโดยสภาพของเรื่องแล้วย่อมมีความสำคัญอยู่เหนือประโยชน์ของเอกชน ส่วนการดำเนินกิจกรรมของเอกชนย่อมมีมูลเหตุจูงใจในการแสวงหาประโยชน์เพื่อสนองความต้องการของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ หรือทางด้านจิตใจ เช่น ประโยชน์ทางการเงิน ชื่อเสียง แม้ว่าในบางครั้งการดำเนินกิจกรรมของเอกชนจะเป็นไปเพื่อสาธารณะประโยชน์ก็ตามแต่ไม่ได้หมายความว่า จะลบล้างลักษณะนี้ไป โดยหลักการดำเนินการของเอกชนก็ยังคงมีเพื่อตนเองเท่านั้น⁷² ด้วยเหตุนี้ เมื่อวัตถุประสงค์ต่างกัน วิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้จะมีเอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดนิติสัมพันธ์ได้ฝ่ายเดียวโดยเอกชนไม่จำเป็นต้องยินยอมด้วย และในกรณีจำเป็นฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับตามมาตรการที่ใช้ในการกำหนดนิติสัมพันธ์กับเอกชนได้โดยไม่ต้องไปขอต่อศาลให้บังคับให้⁷³ ตรงกันข้ามสำหรับการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันที่ตั้งอยู่บนหลักแห่งเสรีภาพและความเท่าเทียมกันไม่มีเอกชนคนใดที่จะนำเจตจำนงของตนไปบังคับเอกชนคนอื่นได้ โดยที่เขาไม่ยินยอมด้วยได้ ดังนั้น เครื่องมือพื้นฐานในการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันก็คือ สัญญา ซึ่งเป็นความตกลงกันโดยความสมัครใจยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีเอกสิทธิ์ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายที่สามารถบังคับได้ฝ่ายเดียว เนื่องจากในบางครั้งการดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชน หากไม่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าในการบังคับฝ่ายเดียวแล้วเอกชนอาจจะขัดขวางไม่ให้มีการดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ประโยชน์ส่วนตนของเอกชนจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงให้กับประโยชน์ส่วนรวม

4. คำสั่งทางปกครองมีผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือเคลื่อนไหวสถานภาพทางกฎหมาย

ลักษณะสำคัญข้อนี้เป็นการแยกการกระทำของฝ่ายปกครอง ที่มีลักษณะไม่อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันกับเอกชนออกจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีฐานะเสมอภาคกับเอกชน กล่าวคือ

⁷¹บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 5, (2529, มีนาคม): 73-74.

⁷²ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *LW 101 หลักกฎหมายมหาชน*, 46.

⁷³บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *สัญญาทางปกครอง*, 75.

โดยปกติแล้วรัฐย่อมออกกฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในรัฐ กฎหมายย่อมเป็นกฎหมายทั่วไปและมีลักษณะเป็นนามธรรม ส่วนคำสั่งทางปกครองเป็นการนำกฎหมายที่เป็นกฎหมายที่เป็นการทั่วไปและเป็นนามธรรมนั้น มาสู่การเป็นกฎหมายที่ในกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะรายและเป็นรูปธรรม กฎเกณฑ์เช่นนี้ย่อมเป็นกฎหมายที่กำหนดโดยฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียว ไม่ใช่กฎหมายสองฝ่าย เช่น สัญญาทางปกครอง⁷⁴ กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะต้องมุ่งประสงค์ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือเคลื่อนไหวต่อในสิทธิหน้าที่ของเอกชนไม่ว่าจะเป็นในทางบวกหรือเพิ่ม หรือสงวน หรือในแง่ลบ หากการกระทำใดของฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายแล้วการกระทำนั้นก็ไม่ใช้คำสั่งทางปกครอง⁷⁵ เช่น

1) มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองและเป็นวิธีการเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ มาตรการบังคับทางปกครองย่อมไม่ได้มุ่งผลทางกฎหมายแต่เป็นการทำให้ผลทางกฎหมายเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์

2) การที่ฝ่ายปกครองประกาศความตั้งใจว่า จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือการขอความร่วมมือให้บุคคลกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การขอความร่วมมือให้ร้านจำหน่ายสุรา งดการขายสุราในวันสำคัญทางศาสนา เป็นต้น

3) ในกรณีที่ฝ่ายปกครองเตือนหรือแจ้ง โดยการเตือนหรือแจ้งนั้นมีลักษณะเป็นการชี้แนะซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของเอกชน แต่อย่างไร⁷⁶

4) การแสดงความคิดเห็นของฝ่ายปกครอง เช่น การตอบข้อคำถามหรือข้อหารือต่าง ๆ

5) การกระทำที่แสดงถึงข้อต่อสู้ของฝ่ายปกครอง เช่น ในคดีที่กำลังจะเกิดขึ้น ฝ่ายปกครองได้แสดงถึงสิทธิของตนหรือปฏิเสธสิทธิของฝ่ายตรงข้าม

6) การกระทำในการให้ข้อมูลต่าง ๆ เช่น การแถลงไปยังหนังสือพิมพ์เดือนถึงวันที่กฎหมายปกครองเริ่มมีผลบังคับ

7) การกระทำในลักษณะห้ามปรามและในบางกรณีก็อาจมีการขู่ว่าจะลงโทษ โดยจะมีคำสั่งห้ามต่อไปในอนาคต

⁷⁴กมลชัย รัตนสกววงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป*, 146.

⁷⁵ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, 103-104.

⁷⁶วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*, 117-118.

8) การกระทำที่ไม่สามารถก่อให้เกิดผลทางกฎหมายได้ เช่น การกระทำที่กระทำลงโดยปราศจากอำนาจหรือการกระทำนอกเหนืออำนาจ⁷⁷

5. คำสั่งทางปกครองเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย

ลักษณะของคำสั่งทางปกครองข้อนี้เป็นการแยกให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการกระทำที่เป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองกับการกระทำที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป คือ กฎ ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครอง อีกรูปแบบหนึ่ง โดย “คำสั่งทางปกครอง” เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวที่มีผลเป็นรูปธรรมของข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง และมีผลกระทบต่อบุคคลเป็นการเฉพาะราย เช่น การออกคำสั่งต่าง ๆ การออกใบอนุญาต เป็นต้น ส่วน “กฎ” มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกฎหมาย คือ กฎมีลักษณะไม่เจาะจงข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และไม่เจาะจงในการใช้บังคับต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่กฎจะใช้บังคับกับทุกคน หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าการระบุตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองจะรวมถึงกลุ่มบุคคลที่เจาะจงตัวได้ด้วยในสถานการณ์ที่มีการรวมตัวของบุคคลเป็นจำนวนมาก เช่น คำสั่งให้สลายการชุมนุมประท้วง ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็คือ ผู้ร่วมในการชุมนุมประท้วง คำสั่งดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งได้แก่บุคคลทุกคนที่มาชุมนุมนั่นเอง⁷⁸

ในบางกรณีที่ ฝ่ายปกครองอาจกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรม แต่ไม่อาจกำหนดจำนวนผู้รับคำสั่งได้ เช่น ป้ายเครื่องหมายและสัญญาณจราจร คำสั่งห้ามเข้าไปในบริเวณอาคารที่ชำรุด ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมแต่ไม่อาจกำหนดจำนวนผู้รับคำสั่งได้จึงเป็นผลใช้บังคับกับทุกคน เรียกว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป”⁷⁹ ซึ่งก็ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งนั่นเอง

6. คำสั่งทางปกครองต้องมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก

เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการดำเนินการของฝ่ายปกครองในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ที่ฝ่ายปกครองก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของเอกชน จึงกำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองต่อเอกชนที่มีผลไปสู่ภายนอกเท่านั้นหรือนับตั้งแต่วันที่คำสั่งทางปกครองมีผลทางกฎหมาย แต่ตราบไต่ที่คำสั่ง

⁷⁷บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), 67-72.

⁷⁸กมลชัย รัตนสกววงศ์. *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป*. หน้า 15

⁷⁹สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง,” *วารสารนิติศาสตร์* 17, 3 (2530, กันยายน):

ดังกล่าวยังมีผลปรากฏอยู่ในฝ่ายปกครองก็ยังคงเป็นเพียงการเตรียมการหรือเป็นการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังไม่มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด และเจ้าหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้⁸⁰ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดสถานภาพทางกฎหมายจะต้องมีผลเป็นการสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หากการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองเป็นเพียงการเตรียมการหรือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำคำสั่งทางปกครองแล้ว แม้การกระทำดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อบุคคลที่อาจจะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นก็ตามก็ยังไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่การกระทำนั้นจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงถึงขนาดสามารถยกออกจากคำสั่งทางปกครองนั้นได้⁸¹ ซึ่งการเตรียมการหรือการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองนี้ย่อมไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

การมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอกก็มีข้อพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือการกระทำที่มีผลโดยตรงไปสู่ภายนอกนี้ต้องมีใช้เป็นการกระทำระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ซึ่งเป็นเรื่องความสัมพันธ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองตามระบบสายงานการบังคับบัญชา ด้วยเหตุนี้ระเบียบภายในขององค์กรฝ่ายปกครอง แนวปฏิบัติ หนังสือเวียน คำชี้แนะหรือคำสั่งในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐในการทำงานกับรัฐในสองฐานะ ในฐานะแรก เป็นความสัมพันธ์พิเศษกับรัฐซึ่งเป็นเพียงกลไกหนึ่ง ที่ทำการแทนรัฐและในนามของรัฐ เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีสิทธิหน้าที่เป็นของตนเอง แต่อีกฐานะหนึ่งเจ้าหน้าที่ก็อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปซึ่งได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสภาพในการทำงานกับรัฐ⁸²

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่กำหนดแนวทางการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชามีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อโดยอ้อมให้มีคำสั่งทางปกครองเสมอ แต่เดิมเห็นกันว่าเป็นเรื่องภายในฝ่ายปกครองแม้ว่าแนวทางนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่อาจโต้แย้งได้จนกว่าจะได้มีคำสั่งทางปกครองออกมา ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ เพราะเจ้าหน้าที่ย่อมจะออกคำสั่งผิดกฎหมายตามแนวทางเช่นนั้นเสมอ ซึ่งหากเป็นกรณีที่ชัดเจนว่าจะส่งผลเช่นนั้นก็สมควรให้โต้แย้งได้โดยอาจโต้แย้งในฐานะที่เป็นกฎอย่างหนึ่ง⁸³

⁸⁰ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, 112.

⁸¹วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*, 117-118.

⁸²สมยศ เชื้อไทย, *การกระทำทางปกครอง*, 71-72.

⁸³ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, 114.

7. คำสั่งทางปกครองสามารถทบทวนและตรวจสอบได้โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยปกติแล้วการกระทำทางปกครองย่อมสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชน การทบทวนและตรวจสอบคำสั่งทางปกครองจะทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนชนเกิดขึ้นได้อย่างเป็นจริง

ในการกระทำทางปกครอง วิธีการสำคัญซึ่งฝ่ายปกครองใช้ในความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ก็คือ “คำสั่งทางปกครอง” คำสั่งทางปกครองจึงเป็นการกระทำขององค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรที่ออกคำสั่งนั่นเอง ซึ่งองค์กรดังกล่าวย่อมจะมีความเข้าใจในสภาพปัญหาและมีความรอบรู้เชี่ยวชาญมากกว่าองค์กรภายนอก นอกจากนี้ ในการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรที่ออกคำสั่งย่อมควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง หากไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมก็จะต้องมีการเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นต่อไป เพื่อรักษาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองไว้⁸⁴

การที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งต่าง ๆ นั้น การออกคำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อเอกชนผู้ได้รับคำสั่งโดยตรง การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแม้จะเป็นไปบทบัญญัติของกฎหมายจึงอาจเกิดข้อโต้แย้งขึ้นได้เสมอ ในประเด็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม

การกระทำทางปกครองอันเป็นผลมาจากการตีความกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรศาลแล้ว องค์กรทางการเมืองผู้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง ก็อาจควบคุมตรวจสอบการตีความกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นได้อีกทางหนึ่งด้วย การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรทางการเมืองผู้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปภายในฝ่ายบริหารให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องยึดถือปฏิบัติ เช่น มติคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียน หรือแนวปฏิบัติ หรือในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา ก็อาจใช้อำนาจแก้ไขเพิกถอน หรือยับยั้งการตีความกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาได้เสมอ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

⁸⁴ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, 115.

นั้นมีอยู่หลายระบบด้วยกันแต่ระบบการควบคุมตรวจสอบที่สำคัญระบบใหญ่ ๆ อาจจำแนกได้เป็น 2 ระบบ คือ “ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง” และ “ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง”⁸⁵

ระบบแรก คือ ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ “การควบคุมบังคับบัญชา” และ “การกำกับดูแล”

“การควบคุมบังคับบัญชา” เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปตามหลักอำนาจบังคับบัญชาที่มีอยู่เหนือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจทั่วไปตามหลักอำนาจบังคับบัญชาที่มีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชา โดยควบคุมตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการกระทำทางปกครองต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา หากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็อาจยกเลิก เพิกถอน หรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงด้วยตนเองได้ กรณีข้างต้นนี้ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้โดยการเริ่มของผู้บังคับบัญชาเองหรือเมื่อมีเอกชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้นร้องเรียนก็ได้

ส่วน “การกำกับดูแล” เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร และเทศบาลต่าง ๆ ตลอดจนการกระทำขององค์กรมหาชน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น หากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แล้วแต่กรณี เห็นว่า การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการกระทำขององค์กรมหาชนไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค มีอำนาจไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับ หรืออาจยกเลิก เพิกถอนการกระทำนั้นได้ แล้วแต่กรณี⁸⁶

ข้อแตกต่างที่สำคัญ 2 ประการ ระหว่าง “การควบคุมบังคับบัญชา” กับ “การกำกับดูแล” คือ ประการที่หนึ่ง อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงานหรือเป็นไปตามหลักอำนาจบังคับบัญชา ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอีก

⁸⁵ชาญชัย แสวงศักดิ์, *การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), 54.

⁸⁶โภคิน พลกุล, *เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายมหาชน*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), 86.

ส่วนอำนาจกำกับดูแลนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะและการกำกับดูแลจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้⁸⁷

ข้อแตกต่างประการที่สอง คือ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและควบคุมได้ในเรื่องของความเหมาะสมหรือแต่การกำกับดูแลนั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสม ซึ่งเป็นดุลพินิจของการกระทำ เพราะว่าเป็นหลักการและเหตุผลตามหลักการกระจายอำนาจ การเข้าไปควบคุมตรวจสอบเรื่องความเหมาะสมหรือควบคุมตรวจสอบดุลพินิจจะกลายเป็นการทำลายความเป็นอิสระขององค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นหรือขององค์กรมหาชน

1.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ประกอบระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้นกรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553

(2) ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554

(3) ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้นกรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554

1. องค์กรกลางบริหารบุคคลด้านวินัย

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการอยู่ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการอัยการ เรียกโดยย่อว่า ก.อ.⁸⁸ ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการอัยการ คณะกรรมการอัยการถูกกำหนดให้มีขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 เพื่อเป็นองค์กรในการควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ ตลอดจนพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้าย พิจารณาบำเหน็จความดีความชอบ การบรรจุแต่งตั้ง การลงโทษทางวินัยของพนักงานอัยการ โดยแยกออกมาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, 88.

⁸⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 30(8)

คณะกรรมการอัยการ เรียกโดยย่อว่า "ก.อ." ประกอบด้วย⁸⁹

(1) ประธานคณะกรรมการอัยการซึ่งข้าราชการอัยการ เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจากผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนได้รับเลือก

(2) อัยการสูงสุดเป็นรองประธานคณะกรรมการอัยการ

(3) รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนห้าคนเป็นกรรมการอัยการ

(4) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น 5 ขึ้นไป ซึ่งมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว จำนวนสี่คน

(ข) ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว จำนวนสองคน

(5) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งข้าราชการอัยการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นผู้เลือกจากผู้ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการอัยการมาก่อน และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ

ให้อธิบดีอัยการ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ เป็นเลขานุการคณะกรรมการอัยการ

คณะกรรมการอัยการมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁹⁰

(1) ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งข้าราชการฝ่ายอัยการ

(2) เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(3) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดระบบ การแก้ไข และการรักษาทะเบียนประวัติ และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายอัยการ

⁸⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 18

⁹⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 30

(4) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ การสงเคราะห์อื่น เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินค่าตอบแทนพิเศษอื่นแก่ข้าราชการฝ่ายอัยการ

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการอัยการ

(6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายอัยการ

(7) ออกระเบียบเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของข้าราชการฝ่ายอัยการ

(8) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายอัยการ และการสั่งให้ข้าราชการฝ่ายอัยการออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(9) ออกระเบียบเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การรับเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือน การรักษาจริยธรรม การออกจากราชการ การคุ้มครองระบบคุณธรรม และการจัดระเบียบข้าราชการตุลาการ

(10) แต่งตั้งอนุกรรมการ บุคคล หรือคณะบุคคลเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการอัยการมอบหมาย

(11) ออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อกำหนดการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการ

2. การกระทำที่เป็นความผิดทางวินัย

ในกรณีที่ข้าราชการอัยการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังต่อไปนี้ อาจมีความผิดวินัย

(1) ข้าราชการอัยการต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ⁹¹

(2) ข้าราชการอัยการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนทางการเมืองอื่นใด หรือผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการอัยการจะเข้าเป็นผู้กระทำการ ร่วมกระทำการ หรือสนับสนุนในการโฆษณาหรือชักชวนใด ๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้⁹²

(3) ข้าราชการอัยการต้องไม่กระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการหาเสียง⁹³

⁹¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 61

⁹²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 62

⁹³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 62/1

(4) ข้าราชการอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาสั่งคดี ห้ามมิให้ขัดขึ้นหลักเสียง ถ้าไม่เห็นพ้องด้วยคำสั่งนั้นจะเสนอความเห็นคัดทานเป็นหนังสือก็ได้ แต่ต้องเสนอโดยด่วน และเมื่อได้คัดทานดังกล่าวแล้วผู้บังคับบัญชามีได้สั่งถอนหรือแก้คำสั่งที่ส่งไป ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม แต่ให้ผู้บังคับบัญชารับรายงานขึ้นไปยังอัยการสูงสุดตามลำดับในการปฏิบัติราชการ ห้ามมิให้กระทำการข่มขู่ผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต⁹⁴

(5) ข้าราชการอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการและด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและเที่ยงธรรม⁹⁵

(6) ข้าราชการอัยการต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความที่ควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จ⁹⁶

(7) ข้าราชการอัยการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้⁹⁷

(8) ข้าราชการอัยการต้องไม่ดำเนินการหรือดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้⁹⁸

- ข้าราชการอัยการต้องไม่ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ หรือกระทำ กิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ

- ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นการกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

- ข้าราชการอัยการต้องไม่ดำเนินการหรือดำรงตำแหน่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือตำแหน่งอื่นตามที่คณะกรรมการอัยการกำหนด

- ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

- ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นการกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการอัยการกำหนด

⁹⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 63

⁹⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 64

⁹⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 65

⁹⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 66

⁹⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 67

- ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมายหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานทำนองเดียวกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนบริษัท

(9) ข้าราชการอัยการต้องไม่ประพฤติตนเป็นคนเสเพล มีหนี้สินรุงรัง เสพของมีนเมาจนไม่สามารถครองสติได้ เล่นการพนันเป็นอาชญา กระทบความผิดอาญา หรือกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วหรือกระทำการอื่นใดอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ⁹⁹

(10) ข้าราชการอัยการต้องสุภาพเรียบร้อยและห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยามบุคคลใดและต้องต้อนรับให้ความสะดวกและให้ความสงเคราะห์ต่อประชาชนผู้มาติดต่อในกิจการอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า¹⁰⁰

(11) ข้าราชการอัยการต้องรักษาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ¹⁰¹

(12) ข้าราชการอัยการต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ¹⁰²

(13) ข้าราชการอัยการต้องรักษาความลับของทางราชการ¹⁰³

(14) ผู้บังคับบัญชาผู้ใดรู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดแล้วไม่จัดการสอบสวนพิจารณาและดำเนินการทางวินัยหรือไม่จัดการลงโทษตามอำนาจและหน้าที่ หรือจัดการลงโทษโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชานั้นกระทำผิดวินัย¹⁰⁴

3. ประเภทของโทษทางวินัย

โทษทางวินัยของข้าราชการอัยการมี 5 สถาน¹⁰⁵ คือ

- (1) ไล่ออก
- (2) ปลดออก
- (3) ให้ออก
- (4) งดการเลื่อนตำแหน่ง หรืองดเลื่อนขั้นหรือขึ้นเงินเดือน
- (5) ภาคทัณฑ์

⁹⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 68

¹⁰⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 69

¹⁰¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 70

¹⁰²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 71

¹⁰³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 72

¹⁰⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 73

¹⁰⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 84

ในการสั่งลงโทษด้วยการไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกนั้นจะกระทำได้เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแล้ว

4. กระบวนการลงโทษทางวินัย

4.1 เมื่อมีกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำผิดวินัยหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนขั้นต้น เพื่อให้ได้ความจริงและเป็นธรรมโดยมิชักช้า¹⁰⁶ โดยให้อัยการสูงสุดดำเนินการสอบสวนขั้นต้นสำหรับข้าราชการอัยการทุกตำแหน่ง ยกเว้นรองอัยการสูงสุด และอธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาคหรืออัยการจังหวัดดำเนินการสอบสวนขั้นต้นสำหรับข้าราชการอัยการทุกตำแหน่งซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา¹⁰⁷ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่ากรกล่าวหา หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย เป็นกรณีที่ จะดำเนินการสอบสวนได้ ผู้บังคับบัญชาอาจมอบหมายให้ข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่า ผู้ถูกกล่าวหา หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้นเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้นแทนก็ได้ ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการได้ให้ผู้บังคับบัญชานั้นรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนที่มีอำนาจ เพื่อพิจารณาดำเนินการ¹⁰⁸

4.2 ในการกำหนดคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้น ต้องประกอบด้วยประธาน กรรมการหนึ่งคนและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคนที่เป็นข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่า ผู้ถูกกล่าวหา เว้นแต่มีความจำเป็นจะแต่งตั้งกรรมการจากข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสต่ำกว่า ผู้ถูกกล่าวหาก็ได้โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ¹⁰⁹

¹⁰⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 74 และระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้นฯ พ.ศ. 2554 ข้อ 4

¹⁰⁷ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้นกรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 3

¹⁰⁸ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้นกรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 6

¹⁰⁹ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้นกรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 7

4.3 ผู้ที่ได้รับมอบหมายหรือคณะกรรมการสอบสวนชั้นต้นต้องดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วสรุปความเห็นรวมทั้งความเห็นแย้ง (ถ้ามี) เสนอต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ถ้ามีความจำเป็นซึ่งจะทำการสอบสวนไม่ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็ให้ขออนุมัติต่อผู้บังคับบัญชาขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง แต่แต่ละครั้งเป็นเวลาไม่เกิน 30 วัน และต้องแสดงเหตุที่ต้องขยายเวลาการสอบสวนไว้ด้วยทุกครั้ง ถ้าได้ขยายเวลาแล้วผู้ได้รับมอบหมายหรือคณะกรรมการสอบสวนชั้นต้นยังทำการสอบสวนไม่แล้วเสร็จ ให้รายงานผู้บังคับบัญชาพร้อมแสดงผล ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาจะให้สอบสวนภายในเวลาที่กำหนดตามที่จำเป็นก็ได้¹¹⁰

4.4 การดำเนินการสอบสวนชั้นต้นนั้น ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องชี้แจงเรื่องราวเป็นหนังสือหรือทำการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือบันทึกเรื่องราวและความเห็นก็ได้ แต่ห้ามมิให้ผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้นส่งหนังสือร้องเรียน (ถ้ามี) ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่ต้องสรุปสาระสำคัญของหนังสือร้องเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยมีให้แจ้งข้อมูลใดที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงตัวบุคคลผู้ร้องเรียน¹¹¹

4.5 ผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้น ต้องสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยไม่ต้องระบุชื่อพยาน เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ¹¹²

¹¹⁰ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น

กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 8 วรรคสอง

¹¹¹ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น

กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 9

¹¹²ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น

กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 10 วรรคสาม

4.6 ผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้น ต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจง ตลอดจน นำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ถูกกล่าวหา จะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะขอให้ผู้ดำเนินการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้¹¹³

4.7 ผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้น ต้องทำรายงานการสอบสวน โดยสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยกรณีใด หรือไม่ ตามมาตราใดและควรลงโทษ สถานใด¹¹⁴

4.8 เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า

1. ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยหรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิด วินัย ให้มีคำสั่งยุติเรื่อง แล้วรายงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบและพิจารณา

2. ในกรณีเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชารายงาน ตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณาเพื่อมีมติลงโทษงดการเลื่อน ตำแหน่ง หรือตเลื่อนชั้น หรือขึ้นเงินเดือน เป็นเวลาไม่เกินสามปี หรือลงโทษภาคทัณฑ์โดยจะให้ทำ ทัณฑ์บนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมการอัยการพิจารณาเห็นสมควรลงโทษสถานใด ก็ให้ประธานคณะกรรมการอัยการสั่งตามมตินั้น ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยละมีเหตุอันควร งดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้¹¹⁵

3. ในกรณีเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชา ผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้น ต้องสรุปข้อเท็จจริง ทั้งแสดงความคิดเห็นว่ามีมูลเป็นการกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงกรณีใด ตามมาตราใด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุด

หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยหรือ การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่องได้ หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีกระทำผิด

¹¹³ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวน ชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง

¹¹⁴ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวน ชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 12

¹¹⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 88

วินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าว ตักเตือนก็ได้¹¹⁶

เมื่อผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานประธานคณะกรรมการอัยการ เพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป¹¹⁷ โดยมีขั้นตอนการสอบสวนดังต่อไปนี้

1. ให้ผู้บังคับบัญชารายงานประธานคณะกรรมการอัยการและให้คณะกรรมการอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อยสามคนเพื่อทำการสอบสวน กรรมการสอบสวนต้องเป็นข้าราชการอัยการ¹¹⁸ โดยให้คณะกรรมการอัยการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจากข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาอย่างน้อยอีกสองคน เว้นแต่มีความจำเป็นจะแต่งตั้งคณะกรรมการจากข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาก็ได้¹¹⁹ โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการด้วยก็ได้¹²⁰ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ประธานคณะกรรมการอัยการเป็นผู้ลงนาม¹²¹

2. ผู้ถูกกล่าวหาอาจคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนคนหนึ่งคนใดได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการอัยการ ภายใน 15 วันนับแต่วันทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

¹¹⁶ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้น

กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 14

¹¹⁷ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้น

กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 15

¹¹⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 75

¹¹⁹ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 6

¹²⁰ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 7 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

¹²¹ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง

หรือถ้าทราบเหตุที่พึงคัดค้านในระหว่างการสอบสวน ก็ให้ยื่นหนังสือคัดค้านต่อคณะกรรมการอัยการ ภายใน 15 วันนับแต่วันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน¹²²

3. ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ต้องมีกรรมการร่วมทำการสอบสวน อย่างน้อยสองคนจึงจะเป็นองค์คณะที่จะทำการสอบสวนได้ ในการประชุมปรึกษาต้องมีประธาน กรรมการ และกรรมการอื่นมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดแต่ไม่น้อยกว่า สามคนจึงจะเป็นองค์คณะดำเนินการประชุมปรึกษาได้ การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียง ข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนและห้ามมิให้งดออกเสียง ถ้ามีคะแนนเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด¹²³ เว้นแต่ข้าราชการอัยการผู้ใด กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งหรือได้ให้ถ้อยคำสารภาพเป็น หนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อคณะกรรมการสอบสวน เมื่อได้ทำการสอบสวนขั้นต้นแล้วประธาน คณะกรรมการอัยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการจะพิจารณาสั่งลงโทษโดยไม่ต้องทำ การสอบสวนก็ได้¹²⁴

4. ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการใด เมื่อใด อย่างไร พร้อมทั้งแจ้งให้ ทราบด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิที่ จะชี้แจง หรือให้ถ้อยคำหรือโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐาน เข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ในการแจ้งรายละเอียดดังกล่าว ห้ามมิให้คณะกรรมการสอบสวนส่งหนังสือ ร้องเรียน (ถ้ามี) ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่ต้องสรุปสาระสำคัญของหนังสือร้องเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยมิให้แจ้งข้อมูลใดที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงตัวบุคคลผู้ร้องเรียน¹²⁵

5. ในการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จ โดยเร็วไม่ช้ากว่า 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ถ้ามีความจำเป็นทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จ ก็ให้ขออนุมัติจากผู้แต่งตั้งขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง แต่แต่ละครั้งไม่เกิน 30 วัน และต้อง

¹²²ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 9 วรรคหนึ่ง

¹²³ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 15

¹²⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 79

¹²⁵ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 17

แสดงเหตุที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วยทุกครั้ง แต่ถ้าขยายเวลาแล้วยังสอบสวนไม่เสร็จ ผู้แต่งตั้งจะอนุมัติให้ขยายเวลาต่อไปอีกได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้คณะกรรมการอัยการทราบแล้ว¹²⁶

6. เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาอาจให้ถ้อยคำหรือทำคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการสอบสวนภายใน 15 วัน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่ยืนยันคำชี้แจงภายในกำหนดระยะเวลา ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป โดยไม่ต้องสอบสวนตัวผู้ถูกกล่าวหา แต่ต้องบันทึกเหตุนี้ไว้ในสำนวนการสอบสวน และผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ก่อนการทำการสอบสวนเสร็จสิ้น¹²⁷

7. ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่กรณีที่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนมีสิทธินำที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ และให้ที่ปรึกษาลงลายมือชื่อไว้ด้วย ถ้าที่ปรึกษาไม่สามารถหรือไม่ยอมลงลายมือชื่อให้คณะกรรมการสอบสวนจดแจ้งเหตุที่ไม่มีลายมือชื่อนั้นไว้แทนการลงลายมือชื่อ¹²⁸

8. ในการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ซึ่งจะถูกสอบปากคำเข้ามาในที่สอบสวนคราวละหนึ่งคน และห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวน เว้นแต่บุคคลซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน¹²⁹

9. เมื่อเสร็จสิ้นการรวบรวมพยานหลักฐานของฝ่ายผู้กล่าวหาแล้วให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา โดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้

¹²⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 76 และระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 16

¹²⁷ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 19

¹²⁸ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 20

¹²⁹ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 21

ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่ต้องระบุชื่อพยาน¹³⁰

10. เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อคณะกรรมการอัยการเพื่อพิจารณาต่อไปและเมื่อคณะกรรมการอัยการมีมติประการใด ให้ประธานคณะกรรมการอัยการมีคำสั่งให้เป็นไปตามมตินั้น¹³¹

11. ถ้าข้าราชการผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญาที่มีโทษความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าควรให้อยู่ในหน้าที่ราชการในระหว่างดำเนินการสอบสวนหรือพิจารณาจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ อัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการจะสั่งให้พักราชการก็ได้ การสั่งให้พักราชการนั้น ให้พักตลอดเวลาที่สอบสวนพิจารณาหรือตลอดเวลาที่คดียังไม่ถึงที่สุด¹³²

12. ข้าราชการอัยการผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา ที่มีโทษความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งข้าราชการอัยการไปแล้วโดยมิใช่เพราะเหตุตาย ให้ดำเนินการสอบสวนหรือพิจารณาเพื่อลงโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามลักษณะนี้ต่อไปได้แต่ต้องเริ่มดำเนินการภายใน 180 วันและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 360 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แต่ถ้าผลการสอบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็ให้คงโทษ¹³³

โทษกรณีความผิดวินัยร้ายแรง

1. กรณีไล่ออก¹³⁴

(1) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

(2) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) ต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

(4) เปิดเผยความลับของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

¹³⁰ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 25

¹³¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 77

¹³²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 80

¹³³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 81

¹³⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 85

(5) ละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย และการขัดคำสั่งนั้นอาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(6) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(7) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

สำหรับการปลดออก¹³⁵ นั้น คณะกรรมการอัยการจะมีมติให้ลงโทษได้เมื่อข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ยังไม่ถึงขนาดที่จะต้องถูกละออกจากราชการหรือถึงขนาดที่จะต้องถูกละออกแต่มีเหตุอันควรลดหย่อน

สำหรับการให้ออก¹³⁶ นั้น คณะกรรมการอัยการจะมีมติให้ลงโทษได้เมื่อข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ยังไม่ถึงขนาดที่จะต้องถูกปลดออก หรือถึงขนาดที่จะต้องถูกปลดออกแต่มีเหตุอันควรลดหย่อน โดยผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรานี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

5. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ไม่ได้กำหนดให้ข้าราชการอัยการที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้

6. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 90 ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ในการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ว่าเมื่อข้าราชการอัยการผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของประธานคณะกรรมการอัยการหรืออัยการสูงสุด ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งของประธานคณะกรรมการอัยการหรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี¹³⁷

1.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

แม้ข้าราชการพลเรือนจะมีสถานะที่แตกต่างกับข้าราชการอัยการ แต่เมื่อพิจารณาการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนแล้ว มีหลักเกณฑ์และ

¹³⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 86

¹³⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 87

¹³⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 90

วิธีพิจารณาที่มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ จึงควรมานำมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการด้วย ซึ่งพระราชระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ถูกบัญญัติขึ้นจากแนวความคิดในการปฏิรูปและพัฒนาระบบ การบริหารงานบุคคลภาครัฐตลอดจนการสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใต้ระบบคุณธรรมขึ้น โดยกฎหมายดังกล่าวได้ปรับเปลี่ยนบทบาทแนวทางและวิธีการปฏิบัติ ราชการ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสามารถเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของ ประเทศ

1. องค์กรกลางบริหารบุคคลด้านวินัย

สำหรับข้าราชการพลเรือนมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กรกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการและบุคลากรภาครัฐให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมี ประสิทธิภาพ ผดุงไว้ซึ่งระบบคุณธรรมในราชการพลเรือน โดยมีหน่วยงานภายในคือสำนักมาตรฐาน วิจัย โดยความมุ่งมั่นที่จะเสริมสร้าง และ พัฒนาให้ข้าราชการ มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ ของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาวินัย เพื่อให้ข้าราชการสามารถดำรงตน ในราชการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ตามกฎ ระเบียบ และ จรรยาบรรณ ของทางราชการ อีกทั้งเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สำนักมาตรฐานวินัย จึงมีภารกิจที่สำคัญ ดังนี้

- ดำเนินการสืบสวน รวบรวมข้อมูล รวมทั้งการ วิเคราะห์ การจัดทำสำนวน และ จัดทำความเห็น
- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ กฎ ระเบียบ แนวทางการ ดำเนินการทางวินัย
- ดำเนิน การเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ติดตามและประเมินผล เกี่ยวกับการเสริมสร้างวินัย การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการ การดำเนินการทางวินัย มาตรฐานการลงโทษในกระทรวง กรมต่าง ๆ
- เสริมสร้างและป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย

2. การกระทำที่เป็นความผิดทางวินัย

ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้¹³⁸ หากฝ่าฝืนอาจมีความผิดทางวินัย

- (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
 - (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
 - (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
 - (4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการ ไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นและเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
 - (5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
 - (6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ
 - (7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ
 - (8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชน ผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน
 - (9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย
 - (10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย
 - (11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ.
- ทั้งต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ¹³⁹

¹³⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 81

¹³⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 81

ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้¹⁴⁰

- (1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย
 - (2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว
 - (3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น
 - (4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ
 - (5) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
 - (6) ต้องไม่เป็นการกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใด ที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกับนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
 - (7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกัน ในการปฏิบัติราชการ
 - (8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนด ในกฎ ก.พ.
 - (9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ
 - (10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.
- การที่ข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่รักษาวินัยหรือฝ่าฝืนข้อห้ามผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย ต้องรับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษ¹⁴¹

3. ประเภทของโทษทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน¹⁴² ได้แก่

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน
3. ลดเงินเดือน
4. ปลดออก
5. ไล่ออก

¹⁴⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83

¹⁴¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 84

¹⁴²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88

4. กระบวนการลงโทษทางวินัย

เมื่อปรากฏว่ามีกล่าวหาว่ากล่าวโทษหรือร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของราชการพลเรือนสามัญคนนั้นว่าข้าราชการคนดังกล่าวมีพฤติกรรมหรือการกระทำผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ซึ่งการกล่าวหาทั้งการกล่าวหาเป็นหนังสือหรือกล่าวหาเป็นวาจาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการทางวินัยโดยเร็ว ด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ¹⁴³ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำลงไปทำหน้าที่แทนตนก็ได้¹⁴⁴ ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุรับดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาได้ ก็ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผิดวินัยกล่าวคือไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะน่าเชื่อได้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดวินัยก็ให้มีคำสั่งยุติเรื่อง ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการสืบสวนต่อไป¹⁴⁵

1. กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใหม่ที่สำคัญ เช่น กำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการสอบสวน วิธีการสอบสวน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการคัดค้านกรรมการสอบสวน เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามจะดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นผู้ใดเป็นผู้สอบสวนทางวินัยเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาว่ากรณีเป็นความผิดวินัยหรือไม่ ตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ดังนี้

¹⁴³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง

¹⁴⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคสาม

¹⁴⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 91

(1) การสอบสวนโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนตาม ข้อ 9 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นผู้ใดเป็นผู้สอบสวน ให้รีบดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ทั้งนี้ ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาที่กำหนดด้วย¹⁴⁶

(2) การสอบสวนโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ 12 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ก็ให้ดำเนินการโดยนำ “หมวด 4 การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง” มาใช้บังคับโดยอนุโลม¹⁴⁷ คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนโดยมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริง รวบรวมข้อกฎหมาย และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เก็บไว้ในสำนวนแล้วจัดทำรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการรับทราบคำสั่ง ในกรณีที่ไม่สามารถสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายระยะเวลาตามความจำเป็น ในการนี้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจพิจารณาขยายระยะเวลาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะสั่งให้ยุติการดำเนินการเพื่อพิจารณาดำเนินการสอบสวนเองก็ได้

เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาผลการสอบสวนแล้ว ก็ให้ดำเนินการสั่งการ ตามข้อ 11 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังนี้¹⁴⁸

(1) หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการสั่งยุติเรื่อง

(2) หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็ให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณี หรือหากเห็นว่าเป็นการกระทำผิดเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษก็สามารถสั่งงดโทษและให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนแทนก็ได้

¹⁴⁶กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 9

¹⁴⁷กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 12

¹⁴⁸กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 11

(3) หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ดำเนินการตามหมวด 4 การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อไป

2. กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ให้ดำเนินการตาม “หมวด 4 การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ของ กฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 นั้นมีหลักการสำคัญในการดำเนินการ ดังนี้

1. ผู้ดำเนินการต้องเป็นผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด
2. ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
3. ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
4. ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และ
5. หากการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. สามัญ (ได้แก่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง) ที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ เพื่อพิจารณามีมติ

โดยหลักการข้างต้นล้วนเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา และทางราชการทั้งสิ้น เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอาจส่งผลให้ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการต้องพ้นจากราชการก็ได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการระบวงการที่ป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนเป็นเหตุให้ข้าราชการที่ไม่ได้กระทำผิดต้องถูกกลั่นแกล้ง และถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือช่วยเหลือให้ข้าราชการผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษทางวินัย สำหรับกระบวนการหรือหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การดำเนินการทางวินัยรวดเร็ว ยุติธรรม และปราศจากอคติ อีกทั้งยังสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

โดยมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

- (1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต
- (2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติก่อความร้ายแรง

(5) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสองและมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 23 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ซึ่งในกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วจะต้องมีการแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาและคณะกรรมการสอบสวนทราบ¹⁴⁹ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบว่าได้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องใด ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยแก่ตนเพื่อจะได้ใช้สิทธิคัดค้านหากผู้นั้นมีเหตุตามกฎหมายที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม ซึ่งในการคัดค้านกรรมการสอบสวน กฎ ก.พ. นี้ยังได้กำหนดว่าหากผู้ถูกกล่าวหาได้คัดค้านโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้กรรมการสอบสวนผู้ที่ถูกคัดค้านนั้นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนด้วย และเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนทราบว่าตนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหาอันเป็นกรอบในการดำเนินการ และประธานกรรมการเตรียมจัดให้มีการประชุมนัดแรก

การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนเป็นสิทธิที่สำคัญข้อหนึ่งของผู้ถูกกล่าวหาจะทำให้การสอบสวนเป็นไปอย่างยุติธรรมและปราศจากอคติ นอกจากนี้กรรมการสอบสวนหากเห็นว่าตนมีเหตุแห่งการคัดค้านก็สามารถแจ้งเรื่องให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการได้

¹⁴⁹กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 21

เช่นกัน¹⁵⁰ เช่น เป็นผู้กล่าวหา เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหาตาม เป็นญาติของผู้กล่าวหา เป็นผู้มิได้เสียประโยชน์ในเรื่องที่สอบสวน เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่กล่าวหา เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม โดยการคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือ¹⁵¹ ต้องดำเนินการคัดค้านภายในเวลา 7 วันนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือภายในเวลา 7 วันนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาทราบเหตุแห่งการคัดค้าน ต้องระบุข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการคัดค้าน โดยให้ระบุด้วยว่าพฤติการณ์แห่งการคัดค้านดังกล่าวจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมอย่างไร

หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการสอบสวน ได้แก่ การรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาเพื่อให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความยุติธรรมโดยการสอบสวนเป็นกระบวนการที่สำคัญเพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามี การกระทำตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการเพื่อพิสูจน์ความจริงให้ปรากฏก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทั้งผู้ถูกกล่าวหาและทางราชการ โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้

(1) การประชุมนัดแรก

เมื่อประธานกรรมการได้รับเอกสารที่เกี่ยวข้อง (เอกสารหลักฐานเบื้องต้นและหลักฐานการรับทราบคำสั่งของผู้ถูกกล่าวหา) และคณะกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่งแล้ว¹⁵² ให้ประธานกรรมการมีหน้าที่นัดประชุมครั้งแรกภายในเจ็ดวันเพื่อกำหนดประเด็นและวางแผนทางการสอบสวนโดยในการกำหนดประเด็นและวางแผนทางการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจะร่วมพิจารณาว่าจากเรื่องที่กล่าวหาตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพยานหลักฐานที่ปรากฏในเบื้องต้นนั้น คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานใดและด้วยวิธีการใด นอกจากนี้ยังอาจกำหนดกรอบระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างรวดเร็วและอยู่ภายในระยะเวลาที่ กฎ ก.พ. ฉบับนี้ กำหนดไว้

¹⁵⁰กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 22

¹⁵¹กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 23

¹⁵²กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 27

(2) การรวบรวมพยานหลักฐาน

การรวบรวมพยานหลักฐานมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ห้ามบุคคลอื่นอยู่หรือร่วมทำการสอบสวน¹⁵³ โดยให้สอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานคราวละ 1 คน

- จำนวนกรรมการสอบสวนในการสอบปากคำต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่กึ่งหนึ่งมากกว่า 3 คน ให้กรรมการสอบสวน 3 คนทำการสอบปากคำได้¹⁵⁴

- การลงชื่อในบันทึกถ้อยคำ และการแก้ไขข้อความ¹⁵⁵

- ห้ามบุคคลอื่นอยู่ในที่สอบปากคำ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ต่อการสอบสวนและผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายหรือที่ปรึกษาเข้าในร่วมการสอบปากคำ¹⁵⁶

- ห้ามให้คำมั่นสัญญา ชูเกียรติ หลอกหลวง บังคับ หรืออื่นใดโดยไม่ชอบ เพื่อจูงใจให้ให้ถ้อยคำ¹⁵⁷

- บันทึกการได้มาของพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ¹⁵⁸

- พยานเอกสารให้ใช้ต้นฉบับ หรือสำเนาที่รับรองโดยผู้มีอำนาจหน้าที่หรือกรรมการสอบสวน หากไม่มีต้นฉบับให้สืบจากสำเนาหรือพยานบุคคล¹⁵⁹

- พยานบุคคลที่ไม่มาหรือไม่ยอมชี้แจง คณะกรรมการสอบสวนอาจพิจารณาตัดพยานได้¹⁶⁰

- พยานที่อาจทำให้การสอบสวนล่าช้าหรือไม่จำเป็นต่อการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนอาจพิจารณางดสอบสวนได้¹⁶¹

- การสอบสวนพยานที่อยู่ต่างท้องที่ ให้ประธานกรรมการร้องขอให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเพื่อส่งประเด็น¹⁶²

¹⁵³ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 26

¹⁵⁴ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 30

¹⁵⁵ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 31

¹⁵⁶ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 32

¹⁵⁷ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 33

¹⁵⁸ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 34 วรรคหนึ่ง

¹⁵⁹ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 34 วรรคสองและวรรคสาม

¹⁶⁰ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 35

¹⁶¹ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 36

¹⁶² กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 37

(3) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาอันสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2534 มาตรา 30 ที่คู่กรณีต้องมีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาเพื่อทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญที่คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการ

(4) การประชุมเพื่อพิจารณาเพื่อลงมติ¹⁶³

คณะกรรมการสอบสวนต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานโดยหากพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ก็ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้ องค์ประชุมต้องมีกรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่าสามคนและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสอบสวนทั้งหมด ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัย ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวน เสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป

(5) บันทึกรับแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา¹⁶⁴

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาแล้วเห็นว่าจากพยานหลักฐานที่ได้ดำเนินการรวบรวมมานั้น ฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามที่ เรื่องที่กล่าวหา ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยแบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัยในกรณีใด สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ แจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้

(6) วิธีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา¹⁶⁵

ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยกำหนดวัน เวลา และสถานที่ เพื่อแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาแล้วจึงให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อในบันทึก เพื่อเป็นหลักฐาน แต่หากผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้วแต่ไม่ยอม

¹⁶³กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 38

¹⁶⁴กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 40

¹⁶⁵กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 41

ลงลายมือชื่อก็ให้คณะกรรมการสอบสวนบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ และถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว จากนั้นจึงส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาหนึ่งฉบับไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่อาศัยที่ปรากฏตามหลักฐานของทางราชการของผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ¹⁶⁶ จะใช้สำหรับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนเรียก ก็ให้ส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวกล่าวหาจำนวนสองฉบับไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่อาศัยที่ปรากฏตามหลักฐานของทางราชการของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว

(7) การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นั้น เป็นกระบวนการสืบเนื่องมาจากการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนให้สิทธิในการนำสืบหรืออ้างพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อหักล้างพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้ โดยคณะกรรมการสอบสวนต้องทำการกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการชี้แจงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบในกรณีที่ไม่สามารถชี้แจงได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณากำหนดใหม่ก็ได้¹⁶⁷ ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาต้องร้องขอก่อนครบกำหนดระยะเวลา สำหรับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นสมควรให้โอกาสชี้แจงเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม¹⁶⁸ ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาอาจชี้แจงด้วยวาจา เป็นหนังสือ หรือวิธีการอื่นใดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหาอาจกล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

(8) การทำรายงานการสอบสวน¹⁶⁹

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนโดยรวบรวมพยานหลักฐานและรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการประชุมเพื่อพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ครบทุกข้อกล่าวหาและทุกประเด็นเพื่อพิจารณาและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่หากเป็นความผิดวินัยจะเป็นความผิดวินัย

¹⁶⁶ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 43

¹⁶⁷ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 44

¹⁶⁸ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 57

¹⁶⁹ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 52-53

ตามบทบัญญัติใด และควรได้รับโทษสถานใด จากนั้นจึงจัดทำรายงานการสอบสวนเพื่อเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ องค์กรประชุมในการพิจารณากรณีนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามคนและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสอบสวนทั้งหมด โดยแบบรายงานการสอบสวนต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน วินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐาน และความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ ในรายงานการสอบสวน กรรมการสอบสวนต้องลงลายมือชื่อทุกคน เว้นแต่มีเหตุความจำเป็นก็ให้ประธานกรรมการบันทึกเหตุอันไว้ และสำหรับในกรณีที่กรรมการใดมีความเห็นแย้งก็ให้ระบุความเห็นนั้นไว้ในรายงานการสอบสวนด้วยซึ่งความเห็นโดยละเอียดจะมาเป็นบันทึกแนบท้ายรายงานการสอบสวนก็ได้

(9) ระยะเวลาในการสอบสวน¹⁷⁰

ได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนโดยเร่งรัดให้การสอบสวนแล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมครั้งแรก¹⁷¹ และขยายได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน โดยในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนจะไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้ เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนสามารถวางกรอบระยะเวลาได้ตามความเหมาะสม ในกรณีที่การสอบสวนไม่แล้วเสร็จได้ภายใน 180 วัน ก็ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เพื่อเร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(10) การพิจารณาของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนแล้วก็ให้ดำเนินการ ดังนี้¹⁷²

- ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ก็ให้สั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เห็นว่ายังไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือการแจ้งข้อกล่าวหายังไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งข้อกล่าวหาให้ครบถ้วนโดยเร็ว

(2) ในกรณีที่เห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยไม่ต้องทำความเห็น

¹⁷⁰กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 54

¹⁷¹กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 27

¹⁷²กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 55-56

(3) ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว

- ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้พิจารณามีความเห็นเพื่อสั่งหรือดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัย หรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ได้กระทำความผิดวินัย ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ดำเนินการตาม (2)

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ และไม่ว่าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ตามให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาต่อไป

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผลการสอบสวนยังไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะลงโทษเพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาห่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกละสอบสวน ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน อาจพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการไว้ก่อน แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัย หรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ดำเนินการตาม (2)

(4) การส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสามัญ

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสามัญพิจารณา ทั้งนี้ เมื่อคณะอนุกรรมการสามัญพิจารณามีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น โดยมีอำนาจที่จะลงมติให้ลงโทษทางวินัยได้ทุกสถานโทษ ตลอดจนแก้ไขกระบวนการสอบสวนหรือให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วย

5. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นช่องทางหนึ่งที่ถูกกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษว่าถูกต้อง เหมาะสมหรือเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารเพื่อจะทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงคำสั่งลงโทษเสียใหม่ให้ถูกต้อง โดยถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้วก็จะมิมีตียกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด ก็อาจมีมติให้เพิ่มโทษ หรือลดโทษ หรืองดโทษก็ได้ ตามแต่กรณีและถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ก็อาจมีมติให้ยกโทษ เป็นต้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ในหมวด 9 มาตรา 114 ถึงมาตรา 121 เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกั้นแกลงด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรมหรือทั้งที่ไม่มี ความผิด ถูกดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เข้ามาควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คือ ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่ว่าจะ เป็นโทษสถานใด เช่น ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก หรือข้าราชการพลเรือนที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ โดยยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

6. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย¹⁷³

เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

¹⁷³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116

2. การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายต่างประเทศ

2.1 การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยของข้าราชการฉบับใดบัญญัติหรือให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการกระทำความผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองภายใต้การควบคุมของศาลปกครองที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องของข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษ โดยพิจารณาว่ามีการกระทำส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิด และความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ อย่างไรก็ตาม อาจจะมีข้อพิจารณาบางประการที่นำมาให้คำจำกัดความแก่ลักษณะของความผิดทางวินัยได้ เช่น ความผิดทางวินัยเป็นการละเมิดพันธกรณีภาระผูกพัน หรือจรรยาบรรณของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายหรือตามคำพิพากษาของศาล นอกจากนี้การกระทำในชีวิตประจำวันของข้าราชการ อาจจะถูกนำมาพิจารณาเพื่อลงโทษทางวินัยได้เช่นกัน หากกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารงานบุคลากรของรัฐก็อาจถูกนำมาพิจารณาเพื่อเป็นเหตุให้ถูกไล่ออกจากราชการได้¹⁷⁴

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการยอมรับหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ได้แก่ หลักการฟังความทุกฝ่ายอันเป็นหลักซึ่งให้สิทธิแก่บุคคลที่อาจได้รับความเสียหายจากผลคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรของรัฐมีสิทธิที่จะป้องกันตนเอง โดยเฉพาะเมื่อคำสั่งนั้นเป็นโทษแก่บุคคลใดแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านเหตุผลคำวินิจฉัยที่เป็นโทษนั้นได้และหลักปราศจากความลำเอียง (impartiality) หลักนี้บังคับให้องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดต้องใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยความเที่ยงธรรม ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตน (les droits de la defense) ในการพิจารณาโทษทางวินัยที่จะลงแก่ข้าราชการนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยราชการ ไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดหรือให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการกระทำความผิดลักษณะใดที่เป็นการกระทำผิดทางวินัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัย

¹⁷⁴ พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส*, เข้าถึงเมื่อ 10 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1905>

เรื่องทางวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวโทษ โดยพิจารณาว่ามีการกระทำส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิดและความผิดนั้นสมควรต้องมีการดำเนินการทางวินัยหรือไม่ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความได้สัดส่วนระหว่างโทษทางวินัย และความผิดของข้าราชการผู้นั้นด้วย ข้าราชการที่ถูกดำเนินคดีทางวินัยอาจถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องควบคู่กันไปอีกด้วย และมีข้อพิจารณาบางประการที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการ¹⁷⁵ เช่น

1) การกระทำผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่

2) การกระทำผิดวินัยเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี เช่น พันธกรณีหรือภาระผูกพันที่จะไม่ดำรงตำแหน่งราชการหลายตำแหน่งหรือหลายที่ในเวลาเดียวกันหรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะหรือพันธกรณีที่จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ ก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับของราชการ รักษาจรรยาบรรณและวิชาชีพของข้าราชการ

จากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐและศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล อาจกล่าวได้ว่าข้าราชการคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดเป็นการถาวรในหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดในฝ่ายปกครอง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นสามารถจำแนกข้าราชการออกได้เป็น 3 ประเภท¹⁷⁶

1. ข้าราชการของรัฐ (Fonction publique d'Etat) ข้าราชการดังกล่าวต้องเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งโดยคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติงานประจำเต็มเวลามีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในระบบสายบังคับบัญชา ได้แก่ ข้าราชการทั่วไป ครู พยาบาล ทหาร ตำรวจ ผู้พิพากษา อัยการ

2. ข้าราชการสาธารณสุข (Fonction publique hospitalière) ได้แก่ บุคลากรในสถานพยาบาล เช่น แพทย์ พยาบาล ผู้อำนวยการโรงพยาบาล

3. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Fonction publique territoriale) ได้แก่ บุคลากรของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁷⁵ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ*, สำนักงานศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2522), 1-2.

¹⁷⁶สำนักงาน ก.พ., *ระบบราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (1)*, เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.ocsc.go.th/blog/2017/08>

ซึ่งแต่ละประเภทมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปตามกฎหมายที่กำหนดสถานะของข้าราชการแต่ละประเภท สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการสาธารณสุขและข้าราชการส่วนท้องถิ่น

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁷⁷ คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปี 1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹⁷⁸

- 1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐ
- 2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐโดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี
- 3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้
- 4) รับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐ
- 5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพในทุกกรณีที่กำลังข้างต้น สภาชั้นสูงข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น

1. องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย

องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ องค์กรที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการนั้นๆ รวมถึงผู้ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งด้วย โดยองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาตนเอง หมายความว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย

¹⁷⁷ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2522), 74.

¹⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, 75.

2. ประเภทของโทษทางวินัย

หากจะพิจารณาถึงการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะทำความเข้าใจถึงระดับของการลงโทษทางวินัยเสียก่อน ในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 และพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 ได้กำหนดไว้ว่าโทษทางวินัยสามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท ดังนี้¹⁷⁹

1) โทษกลุ่มที่ 1 ได้แก่ ตักเตือน ภาคทัณฑ์ ซึ่งเป็นโทษระดับเบาที่สุด โทษทั้ง 2 ชนิดนี้ ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าในทางราชการของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำรายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย แต่ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบไม่เคร่งครัดนัก ฝ่ายปกครองก็ยังมีหน้าที่ต้องแจ้งผู้ถูกลงโทษให้ทราบและเปิดโอกาสให้เขาได้ เข้าตรวจสอบดูสำนวนทั้งหมด ผู้ถูกลงโทษสามารถมีที่ปรึกษาหรือทนายเพื่อช่วยเหลือในการต่อสู้ทักกล่าวหาได้ หากมิได้ปฏิบัติตามที่กล่าวมา ต้องถือว่าคำเตือนหรือคำสั่งภาคทัณฑ์นั้นไม่ชอบด้วย กฎหมาย

2) โทษกลุ่มที่ 2

- ตัดออกจากบัญชีผู้ที่ได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งการลงโทษวิธีนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาอันจำกัดอยู่เพียง 1 ปี เท่ากับรอบอายุของบัญชีรายชื่อฉบับหนึ่งๆ

- ลดขั้นเงินเดือน ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่น ๆ ตามปกติในขั้นเงินเดือนใหม่ (ขั้นที่ถูกลดลงไปอยู่ในปัจจุบัน) ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงวก่อนที่จะถูกลดลงมาด้วย

- พักราชการชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน กรณีมีคำสั่งให้รอการลงโทษใด ๆ เอาไว้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และภายในระยะเวลา 5 ปีหลังจากนั้น ได้มีคำสั่งลงโทษตามชนิดของโทษ

- ถูกโยกย้าย

3) โทษกลุ่มที่ 3

- ลดขั้นลดตำแหน่ง

- พักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไปหรือเป็นเวลา 6 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล หรือเป็นเวลา 16 วันถึง 6 เดือน สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

¹⁷⁹เจตน์ สถาวรศีลพร, “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสพการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 6, 2 (2549), 67-69.

4) โทษกลุ่มที่ 4 การลงโทษกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มของโทษที่รุนแรงที่สุด เพราะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ ได้แก่

- ให้ออกจากราชการ
- ไล่ออกจากราชการ

3. กระบวนการลงโทษทางวินัย¹⁸⁰

การลงโทษทางวินัยจะเป็นกระบวนการลงโทษทางปกครอง ไม่ใช่กระบวนการทางศาลก็ตาม แต่การลงโทษทางวินัยก็มีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการไล่ออกจากราชการ ดังนั้นกฎหมายและคำพิพากษาของศาลจึงบัญญัติและรับรองให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการของศาล โดยการดำเนินการทางวินัยจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายได้แก่ พระราชกฤษฎีกา ลำดับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยของข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง มีขั้นตอนดังนี้

3.1 ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดขึ้น องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยในหนังสือต้องมีการระบุว่า

(1) ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเรียกดูหรือตรวจสอบบรรดาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกรณีการสอบสวนวินัยของตนได้

(2) ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิโต้แย้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิในการต่อสู้คดีได้ โดยมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง มีสิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา รวมตลอดถึงผู้กล่าวหาสามารถจัดหาทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือตนในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัย ตามมาตรา 1 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลำดับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ช่วยของผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้กล่าวหาตนเองได้ ดังนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลในขณะรับราชการของผู้ถูกกล่าวหา รวมตลอดถึงเอกสารที่ใช้ในขั้นตอนพิจารณาทางวินัยจะต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยได้¹⁸¹ อนึ่ง การดำเนินการตามกล่าวข้างต้น ถือเป็นแบบพิธีอันมีสาระสำคัญยิ่ง หมายความว่า การไม่ปฏิบัติหรือดำเนินการตามแบบที่กำหนดสามารถเป็นเหตุให้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยในที่สุดอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹⁸⁰ปิยะศาสนตร์ ไชว์พันธุ์, การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศไทย, 5-6.

¹⁸¹อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, 75.

3.2 เมื่อได้แจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัยและสิทธิอันพึงมีแล้ว ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องเป็นคณะกรรมการผสมทางบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำในกรณีที่เป็นการลงโทษที่ไม่ร้ายแรง (ตักเตือน ตำหนิ) ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเชิญมาให้ความเห็นต่อหน้าคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะตรวจสอบรายงานความเห็นของการขอให้ลงโทษทางวินัยและพยานหลักฐานอย่างอื่นด้วย หลังจากนั้นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะให้ความเห็นว่าควรลงโทษสถานใด ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็อาจจะสั่งพักราชการข้าราชการผู้นั้นได้ เป็นเวลาไม่เกินกว่า 4 เดือน โดยข้าราชการผู้นั้นยังมีสิทธิรับเงินเดือนต่อไป การสั่งพักราชการในระหว่างถูกสอบสวนไม่ถือเป็นโทษทางวินัยแต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติราชการเพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปได้อย่างเต็มที่ การสั่งพักงานระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่สามารถฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ สำหรับตำแหน่งของผู้ถูกพักงานจะมีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ถ้ามีการชี้ขาดว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีสิทธิกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมที่มีผู้ดำรงตำแหน่งแล้ว

ก่อนที่จะมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น ผู้ถูกกล่าวหาพึงที่จะมีสิทธิในการรับแจ้งวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยการแจ้งดังกล่าวต้องทำการแจ้งภายใน 15 วันก่อนวันนั่งพิจารณาเป็นอย่างน้อยตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ระยะเวลาดังกล่าวจะเริ่มตั้งแต่เมื่อผู้ถูกกล่าวหาลงนามรับจดหมายแจ้งวันนั่งพิจารณา โดยผู้ถูกกล่าวหาสามารถร้องขอต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเพื่ออนุญาตให้ตนไม่ต้องเข้าชี้แจงในวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ สำหรับในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นจะต้องได้รับการแจ้งการนั่งพิจารณาเป็นระยะเวลาล่วงหน้าอย่างน้อย 10 วัน โดยการส่งหนังสือนัดประชุมแนบพร้อมรายงานเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยดังกล่าว

3.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณา ตามมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 จะเริ่มจากประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ แห่งกรณีการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบสำนวนและเป็นเลขานุการที่ประชุมได้ จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการรับฟังถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและรับฟังคำพยานซึ่งผู้ถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษร

หรือด้วยวาจาได้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ประกอบกับ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือ ทนายความคอยช่วยเหลือด้วย ฝ่ายปกครองเองก็มีสิทธิยื่นบัญชีพยานของตนเช่นกันตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ศาลปกครองเองก็ได้วางหลักว่าสิทธิในการมี ที่ปรึกษาหรือทนายความคอยช่วยเหลือ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แม้ว่าโทษ ทางวินัยที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับจะเป็นโทษที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัย เนื่องจากผลของการไม่แจ้งสิทธิดังกล่าวจะส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัย ที่เกิดขึ้นมาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ดำเนินการตามแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญ นอกจากนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การพิจารณา คณะกรรมการอาจสั่งให้องค์กรผู้ใช้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัยดำเนินการไต่สวนหาพยานหลักฐาน เพิ่มเติมได้ตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 โดยพยานหลักฐาน ที่ได้จากการสอบสวนเพิ่มเติมจะต้องถูกแจ้งให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรผู้ใช้อำนาจสั่งลงโทษ ทางวินัยทราบเพื่อที่จะทราบรายละเอียดเพิ่มเติม และคณะกรรมการพึงอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้า แดงการณ์ครวญสุดท้ายด้วยวาจา ต่อหน้าคณะกรรมการก่อนที่คณะกรรมการจะเริ่มพิจารณาลงมติ ในเรื่องดังกล่าว โดยในกรณีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ภาระการพิสูจน์ พยานหลักฐานเป็นขององค์กรฝ่ายปกครอง ในกรณีนี้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการโดยปราศจากอคติ ทั้งปวงและไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

3.4 การจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น คณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยจะทำการลงมติกำหนดว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดหรือไม่ หากมีความผิดควร จะต้องรับโทษสถานใด เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว ประธานคณะกรรมการสอบสวนจะเสนอให้ที่ประชุม พิจารณาว่าบทลงโทษนี้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยบทลงโทษที่เสนอนี้จะต้องเป็นมติเสียงข้างมากของกรรมการทั้งหมดที่เข้าประชุมหลังจาก คณะกรรมการมีมติโดยเสียงข้างมากกำหนดให้บทลงโทษใดบทลงโทษหนึ่งเป็นบทลงโทษที่ข้าราชการ ผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับแล้ว คณะกรรมการจะต้องทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบจากนั้น คณะกรรมการโดยประธานจะได้แจ้งความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผลประกอบไปยังผู้ใช้อำนาจ ในการสั่งลงโทษต่อไป

ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจ สั่งลงโทษทางวินัยแล้ว องค์กรผู้ใช้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีข้อผูกมัดอันใดที่จะต้องสั่งการ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่ถ้าหากองค์กรผู้ใช้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ได้ออกคำสั่งลงโทษเป็นอย่างอื่นไปจากที่คณะกรรมการเสนอมาผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องแจ้งคำสั่ง พร้อมเหตุผลประกอบในการสั่งลงโทษที่แตกต่างออกไปจากมติคณะกรรมการด้วย

กระบวนการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนว่ากระบวนการทางวินัยจะไม่มีลักษณะที่เร่งรีบจนเกินไป ด้วยเหตุนี้ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงไม่อาจถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะเนื่องจากความเห็นดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลในคำสั่งลงโทษขององค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

โดยการสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องประกอบด้วยการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงพร้อมทั้งข้อกฎหมายและเหตุผลของการสั่งลงโทษ ซึ่งหน้าที่ในการให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษนี้ เป็นผลมาจากรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง¹⁸² และศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวได้ โดยศาลปกครองจะตรวจสอบว่าการลงโทษทางวินัยนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด (proportions) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา 3 ประการ¹⁸³ คือ

(1) การกระทำความผิดกรรมเดียว ถูกลงโทษได้เพียงครั้งเดียว เช่น รายงานการกระทำความผิดที่ส่งให้คณะกรรมการวินัยพิจารณาแล้ว ไม่อาจนำรายงานฉบับเดียวกันนี้ไปเสนอให้คณะกรรมการวินัยระดับภาคพิจารณาได้อีก ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎการไม่ถูกพิจารณาลงโทษสองครั้งในคราวเดียวกัน

(2) ฝ่ายปกครองต้องไม่ใช่ดุลพินิจโดยสำคัญผิดอย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องพิจารณาความร้ายแรงของความผิดและปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทลงโทษให้เหมาะสมและได้สัดส่วน (proportions)

(3) การลงโทษต้องไม่มีผลย้อนหลัง การลงโทษจะมีผลตั้งแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งลงโทษ

4. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย¹⁸⁴

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี โดยมีมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.

¹⁸²ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์, *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศไทย*, 9.

¹⁸³เรื่องเดียวกัน, 8.

¹⁸⁴ธวัชชัย วงศ์คำ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), 68.

1987 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับปรุงดำเนินคดีในศาลปกครองให้อำนาจรัฐกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลว่าจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน¹⁸⁵ คือ

4.1 การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด

4.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งใช้กับกรณีการสั่งลงโทษในกลุ่มที่สองขึ้นไป ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐได้ คณะกรรมการชุดนี้ จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่าง ๆ และจะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้

5. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการ ดังนั้น ข้าราชการสามารถฟ้องศาลปกครองว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

คำสั่งลงโทษทางวินัยอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น ผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือกระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นไปตามแบบหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบว่าผู้บังคับบัญชากระทำการบิดเบือนอำนาจหรือไม่ เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาไปดำรงตำแหน่งอื่น เพื่อให้มีผลเป็นการลงโทษทางวินัย ทั้งที่การสั่งย้ายดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการลงโทษทางวินัยแต่ประการใด นอกจากนี้ ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบด้วยว่าข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมตลอดถึงการตรวจสอบว่าโทษที่ลงกับความผิดนั้นได้สัดส่วนกันหรือไม่

ในกรณีที่ศาลปกครองตัดสินว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย

¹⁸⁵ เสียรวิชัย ศรีจันทร์, “ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน ต่อ ก.พ.ค.” (สารพิพนธ์ มหาวิทยาลัยอุทโยทัยธรรมมาธิราช, 2561), 82.

ข้าราชการดังกล่าวจะต้องกลับไปอยู่ในสถานะเดิมและมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ด้วย¹⁸⁶

2.2 การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ปัจจุบันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinargesetz-BDG) ซึ่งใช้กับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการทหาร ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะ¹⁸⁷ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับมาตรการทางวินัยจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจที่เหมาะสม โดยพิจารณาตามความร้ายแรงของความผิดทางวินัยและจะต้องคำนึงถึงลักษณะบุคลิกภาพของข้าราชการอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ควรคำนึงถึงว่าข้าราชการได้ทำลายความไว้วางใจของผู้บังคับบัญชาหรือประชาชนทั่วไปมากน้อยเพียงใด¹⁸⁸ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการมีขั้นตอน¹⁸⁹ ดังนี้

1. องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinargesetz-BDG) ไม่ได้กล่าวถึงหรือปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ แต่พบว่ามีศาลวินัย¹⁹⁰ ซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์การลงโทษความผิดทางวินัย

2. การกระทำที่เป็นความผิดทางวินัย

มีการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดไว้สำหรับข้าราชการ 2 กลุ่ม¹⁹¹

(1) ข้าราชการทั่วไป

มาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (BBG) กำหนดกรณีที่ข้าราชการได้กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่พันธกรณีที่ถูกพันธความเป็นข้าราชการ ถือว่ากระทำความผิดวินัย กรณีอื่นนอกเหนือจากกรณีดังกล่าวแล้วหากข้าราชการกระทำการที่อยู่นอก

¹⁸⁶เรื่องเดียวกัน, 89

¹⁸⁷กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ มาตรา 77

¹⁸⁸กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ มาตรา 13

¹⁸⁹อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1, 34.

¹⁹⁰รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 96(4)

¹⁹¹อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1, 35-36.

ขอบเขตหน้าที่ราชการแล้วจะเป็นความผิดวินัยได้ เฉพาะกรณีที่การกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือศักดิ์ศรีและเกียรติศักดิ์ของข้าราชการ¹⁹²

หน้าที่ของข้าราชการอาจแบ่งได้ออกเป็น 9 เรื่อง ดังนี้

1. หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ
2. หน้าที่ในการปฏิบัติงาน
3. ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ
4. หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ
5. ทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการและประกอบอาชีพหลังจากสิ้นสุดความเป็นข้าราชการ

6. ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่าง ๆ

7. เวลาทำงาน

8. ที่พัก

9. เครื่องแบบ

(2) ข้าราชการบำนาญนั้น

ได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญไว้

ดังนี้

1. กระทำการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตย ในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธ์
3. กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ ละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามมิให้รับสิ่งของ

¹⁹² เรื่องเดียวกัน.

3. ประเภทของโทษทางวินัย¹⁹³

กฎหมายวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplingesetz-BDG) มาตรา 5 ได้กำหนดโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไปไว้ 5 สถาน และข้าราชการบำนาญ 2 สถาน

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป มีดังนี้

1. ภาคทัณฑ์ (Verweis)
2. ปรับ (Geldbuße)
3. ลดเงินเดือน (Kürzung der Dienstbezüge)
4. ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีชั้นเงินเดือนลดลง

(Zurückstufung)

5. ให้ออกจากราชการ (Entfernung aus dem Beamtenverhältnis)

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ มีดังนี้

1. ลดเบี้ยบำนาญ (Kürzung des Ruhegehalts)
2. ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ (Aberkennung des Ruhegehalts)

4. กระบวนการลงโทษทางวินัย¹⁹⁴

การดำเนินการทางวินัยเริ่มจากเมื่อมีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่าข้าราชการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่ ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยซึ่งมีการดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ การดำเนินการทางวินัยแบบไม่เป็นทางการและการดำเนินการทางวินัยแบบเป็นทางการ โดยหากมีการดำเนินคดีอาญาเนื่องจากกระทำผิดวินัย การดำเนินการทางวินัยจะถูกระงับ¹⁹⁵

4.1 การดำเนินการทางวินัยแบบไม่เป็นทางการ

(1) เมื่อมีข้อเท็จจริงอันควรสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดมีการทำผิดวินัยเกิดขึ้น ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนทางวินัย พร้อมทำบันทึกการเริ่มดำเนินการสอบสวนไว้ในสำนวนเพื่อเป็นหลักฐาน ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่สูงขึ้นไปและผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายบังคับบัญชาสามารถเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ

¹⁹³เรื่องเดียวกัน, 36.

¹⁹⁴เรื่องเดียวกัน, 36-37.

¹⁹⁵กฎหมายว่าด้วยวินัยสหพันธ์ มาตรา 22

(2) สำหรับการสอบสวนข้าราชการ ก่อนการพิจารณาครั้งแรกผู้ถูกสอบสวนจะต้องได้รับการแจ้งว่ามีกรณีเริ่มดำเนินการสอบสวนตน โดยมีชกซ้ำ การแจ้งดังกล่าวเป็นไปไม่ได้ โดยไม่กระทบต่อการแสวงหาข้อเท็จจริง ในการแจ้งต้องระบุว่า ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหาในข้อหาใด และในขณะเดียวกันจะต้องแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะให้การเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวาจา หรือไม่ให้การใด ๆ และมีสิทธิตั้งตัวแทนรับมอบอำนาจเต็มหรือทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมการพิจารณาได้เสมอ¹⁹⁶

(3) การยื่นคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรต้องยื่นภายในหนึ่งเดือน แต่สำหรับการแสดงเจตนาที่จะให้การโดยวาจาจะต้องยื่นการแสดงเจตนาดังกล่าวภายในสองสัปดาห์ นับแต่ข้าราชการผู้นั้นได้รับแจ้ง การแสดงเจตนาที่จะให้การโดยวาจาจะต้องจัดให้มีการรับฟังคำให้การดังกล่าวภายในสามสัปดาห์ นับแต่วันยื่นการแสดงเจตนาดังกล่าว หากมีเหตุสุดวิสัยทำให้ข้าราชการผู้นั้นมาให้การไม่ได้ตามกำหนดเวลาและมีการแจ้งความขัดข้องดังกล่าวโดยมิชกซ้ำแล้ว ให้ขยายระยะเวลาออกไปหรือทำหมายเรียกใหม่ แล้วส่งไปยังข้าราชการผู้นั้น¹⁹⁷ หากมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและการกำหนดเวลาไม่ถูกต้อง มีให้นำคำให้การดังกล่าวมาใช้เป็นผลร้ายแก่ผู้นั้น¹⁹⁸ หลักจากการสอบสวนเสร็จสิ้นเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับโอกาสในการให้ถ้อยคำขั้นสุดท้าย¹⁹⁹

(4) ผลการสอบสวนให้แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการสำหรับเรื่องวินัยของสหพันธ์ได้ทราบ ข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ให้หัวหน้าของหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้

(5) หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะส่งลงโทษทางวินัยได้ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยได้ คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจส่งลงโทษได้ 2 สถาน เท่านั้น คือ โทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ

4.2 การดำเนินการทางวินัยแบบเป็นทางการ²⁰⁰

¹⁹⁶ กฎหมายว่าด้วยวินัยสหพันธ์ มาตรา 20(1)

¹⁹⁷ กฎหมายว่าด้วยวินัยสหพันธ์ มาตรา 20(2)

¹⁹⁸ กฎหมายว่าด้วยวินัยสหพันธ์ มาตรา 20(3)

¹⁹⁹ กฎหมายว่าด้วยวินัยสหพันธ์ มาตรา 30

²⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, 36-37.

การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการเริ่มต้นด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ริเริ่มเรื่องทางวินัยโดยคำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้กับข้าราชการผู้นั้นและอัยการทางวินัยของสหพันธ์ด้วย

กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ สามารถแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็นการพิจารณาในศาล โดยกำหนดให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ขึ้นสำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

5. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงต้องเป็นไปตามหลักการทั่วไปของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งหน่วยงานวินัยอุทธรณ์มีอำนาจตรวจสอบทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายรวมถึงความเหมาะสมของมาตรการที่ถูกโต้แย้งอีกด้วย และเมื่อมีความเห็นเป็นประการใดสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นได้ทันทีด้วยตนเอง เช่น เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือออกคำสั่งทางปกครองที่ผู้ยื่นอุทธรณ์ปรารถนา ไม่จำเป็นต้องสั่งการเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาคู่กรณีนำไปปฏิบัติตามอีกทอดหนึ่ง อำนาจของหน่วยงานวินัยอุทธรณ์ในการที่จะปฏิบัติหรือออกคำสั่งแทนผู้บังคับบัญชาคู่กรณีในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นผลอีกประการหนึ่งของการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการร้องทุกข์อย่างเป็นทางการ²⁰¹

กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์นับจากได้รับคำสั่งดังกล่าวและผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้นๆ ภายใน 1 สัปดาห์

สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าหากจะมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์²⁰²

²⁰¹ คณินท์ ชัยชนะ, การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1583>

²⁰² อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1, 38.

6. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

เมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำโต้แย้งของข้าราชการแล้ว หากข้าราชการผู้นั้นยังไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน โดยศาลจะต้องเปิดโอกาสให้อัยการในเรื่องทางวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย



3. ตารางเปรียบเทียบการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายไทย	ข้าราชการ พลเรือน	ข้าราชการ ตามกฎหมาย สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมาย สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี
1. องค์กร กลาง บริหาร บุคคล	คณะกรรมการอัยการ	สำนักงาน คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน	สภาชั้นสูงของ ข้าราชการของรัฐ	ไม่ได้กล่าวถึง
2. ประเภท ของโทษ ทางวินัย	1. ไล่ออก 2. ปลดออก 3. ให้ออก 4. งดการเลื่อน ตำแหน่งหรือดเลื่อน ชั้นหรือชั้นเงินเดือน 5. ภาคทัณฑ์	1. ภาคทัณฑ์ 2. ตัดเงินเดือน 3. ลดเงินเดือน 4. ปลดออก 5. ไล่ออก	1. โทษกลุ่มที่ 1 ได้แก่ ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ 2. โทษกลุ่มที่ 2 - ตัดออกจากบัญชีผู้ที่ จะได้รับพิจารณา เลื่อนชั้นเลื่อน ตำแหน่ง - ลดชั้นเงินเดือน - พักราชการชั่วคราว - ถูกโยกย้าย 3. โทษกลุ่มที่ 3 - ลดชั้นลดตำแหน่ง - พักราชการชั่วคราว	1. ภาคทัณฑ์ 2. ปรับ 3. ลดเงินเดือน 4. ย้ายไปอยู่ใน ตำแหน่งที่มีสายงาน เดียวกัน แต่มีชั้น เงินเดือนลดลง 5. ให้ออกจากราชการ

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายไทย	ข้าราชการ พลเรือน	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมาย สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมาย สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี
2. ประเภท ของโทษ ทางวินัย (ต่อ)			4. โทษกลุ่มที่ 4 - ให้ออกจากราชการ - ไล่ออกจากราชการ	
3. กระบวนการ ลงโทษทาง วินัย	1. ผู้บังคับบัญชาต้อง ดำเนินการสอบสวน ชั้นต้น 2. ผู้ดำเนินการ สอบสวนชั้นต้นต้องทำ การสอบสวนและ รวบรวมพยานฯแล้ว สรุปความเห็น เสนอ ต่อผู้บังคับบัญชา 3. เมื่อผู้บังคับบัญชา พิจารณาแล้วเห็นว่า (1) มิได้กระทำผิดวินัย ให้มีคำสั่งยุติ (2) กระทำผิดวินัยไม่ ร้ายแรงให้คณะ กรรมการอัยการ พิจารณาเพื่อมีมติ ลงโทษและประธาน คณะกรรมการอัยการ สั่งตามมตินั้น (3) กระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการ อัยการแต่งตั้ง คณะกรรมการ	1. ผู้บังคับบัญชา ดำเนินการสืบสวน เบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ ควรกล่าวหาว่าผู้นั้น กระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูล ที่ควรกล่าวหาว่าผิด วินัยให้มีคำสั่งยุติเรื่อง ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ ควรกล่าวหาว่ากระทำ ผิดวินัย ก็ให้ ดำเนินการสืบสวน ต่อไป 1. กรณีความผิดวินัย ไม่ร้ายแรงจะสอบสวน โดยไม่ตั้งคณะ กรรมการสอบสวน ก็ได้ ถ้าสอบสวนโดย การแต่งตั้ง คณะกรรมการ สอบสวน ให้ ดำเนินการโดยนำ “หมวด 4 การ ดำเนินการในกรณีมี มูลที่ควรกล่าวหาว่า	1. องค์กรผู้มีอำนาจสั่ง ลงโทษทางวินัยต้อง แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา ทราบถึงการถูก ดำเนินการสอบสวน ทางวินัย 2. ก่อนจะมีการ ลงโทษทางวินัยต้องมี การตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัย (ยกเว้น การลงโทษที่ ไม่ร้ายแรง ตักเตือน คำทัก) 3. คณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยจะ ให้ความเห็นว่าควร ลงโทษสถานใด 4. จากนั้น คณะกรรมการโดย ประธานจะได้แจ้ง ความเห็นดังกล่าว พร้อมเหตุผลประกอบ ไปยังผู้มีอำนาจในการ สั่งลงโทษต่อไป	1. ผู้บังคับบัญชาของ ผู้นั้นดำเนินการ สอบสวน ซึ่งมีการ ดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ การ ดำเนินการทางวินัย แบบไม่เป็นทางการ และการดำเนินการ ทางวินัยแบบเป็น ทางการ (1) การดำเนินการ ทางวินัยแบบไม่เป็น ทางการ ให้ผู้บังคับ บัญชาของข้าราชการ ผู้นั้นมีหน้าที่ดำเนิน การสอบสวนทางวินัย หากผู้บังคับบัญชาของ ข้าราชการผู้นั้นเห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่อาจจะ ลงโทษทางวินัยได้ ก็ ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่ถ้าผลการสอบสวน เป็นกรณีที่จะสั่งลง โทษทางวินัยได้ให้ ผู้บังคับบัญชาออก

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายไทย	ข้าราชการ พลเรือน	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมาย สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมาย สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี
3. กระบวน การลง โทษทาง วินัย (ต่อ)	สอบสวนทำการ สอบสวนต่อไป	กระทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง” มาใช้บังคับ โดยอนุโลม 2. เมื่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ พิจารณาผลการ สอบสวนแล้ว (1) ไม่ได้กระทำผิด วินัย ก็ให้สั่งยุติเรื่อง (2) กระทำผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรง ก็ให้ สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลด เงินเดือน (3) กระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง ก็ให้ ดำเนินการตามในกรณี มีมูลที่ควรกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรงต่อไป 2. กรณีความผิดวินัย อย่างร้ายแรง ต้องมี การแต่งตั้ง คณะกรรมการ สอบสวนต่อไป		คำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่ง ลงโทษได้ 2 สถาน เท่านั้น คือ โทษ ภาคทัณฑ์ หรือโทษ ปรับ) 2. การดำเนินการทาง วินัยแบบเป็นทางการ แยกกระบวนการ พิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการ แสวงหาข้อเท็จจริงกับ ส่วนที่เป็นการ พิจารณาในศาล

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายไทย	ข้าราชการ พลเรือน	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมาย สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมาย สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี
4. การ อุทธรณ์ คำสั่ง ลงโทษ ทางวินัย	ข้าราชการอัยการที่ถูก ลงโทษทางวินัยไม่ สามารถใช้สิทธิ อุทธรณ์คำสั่งได้	ข้าราชการพลเรือน สามัญที่ถูกลงโทษทาง วินัยสามารถใช้สิทธิ อุทธรณ์คำสั่งได้	ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ สามารถใช้สิทธิ อุทธรณ์คำสั่งได้	ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ สามารถใช้สิทธิ อุทธรณ์คำสั่งได้
5. การ ฟ้องคดี ต่อศาล ปกครอง เพิกถอน คำสั่ง ลงโทษ ทางวินัย	สามารถฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองสูงสุด ภายในเก้าสิบวันนับ แต่วันที่ทราบหรือถือ ว่าทราบคำสั่งของ ประธานคณะกรรมการ การอัยการหรืออัยการ สูงสุด แล้วแต่กรณี	สามารถฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองสูงสุด ภายในเก้าสิบวันนับ แต่วันที่ทราบหรือถือ ว่าทราบคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ การพิทักษ์ระบบ คุณธรรม	สามารถฟ้องศาล ปกครองศาลปกครอง เพิกถอน คำสั่งดังกล่าวได้	ข้าราชการสามารถ ฟ้องศาลปกครองศาล ปกครองเพิกถอน คำสั่งดังกล่าวได้

กล่าวโดยสรุป แม้ในการดำเนินการทางวินัยจะมีการวางกฎเกณฑ์และขั้นตอนในการพิจารณา โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐได้ยึดถือปฏิบัติแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่เมื่อศึกษาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายต่างประเทศแล้วนั้น โดยภาพรวมก็มีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกันในประเด็นประเภทโทษทางวินัย การดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดร้ายแรง แต่ยังคงมีความแตกต่างในเรื่องของสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการมีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมาย ในกรณีการดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครอง และเห็นว่าเป็นข้อดีที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

บทที่ 4

ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

ข้าราชการอัยการ

โดยที่ธรรมชาติของมนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ชอบอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นพวกไม่สามารถแยกอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ การที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นหมู่ในสังคมเช่นนี้ จำเป็นต้องมีข้อบังคับ กฎเกณฑ์ ระเบียบและวินัย เพื่อเป็นเครื่องกำกับดูแลความประพฤติของมนุษย์ให้อยู่รวมกันได้โดยปกติในการบริหารงานขององค์กรก็เช่นกันจำเป็นต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและวินัยเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้การบริหารงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ถ้าหากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมประพฤติปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้นั้นก็ต้องลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย เพื่อให้ข้อกำหนดวินัยนั้นมีผลใช้บังคับ

ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายอัยการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 30(8) ได้กำหนดให้คณะกรรมการอัยการมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายอัยการและการสั่งให้ข้าราชการฝ่ายอัยการออกจากราชการ ไม่ว่าจะเริ่มตั้งแต่การตั้งเรื่องที่ถูกกล่าวหา การกล่าวหา การสืบสวนหรือสอบสวน การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ การสั่งลงโทษ หรือการงดโทษ หรือรวมถึงตลอดการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา เป็นต้น ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายอัยการโดยตรง เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ลักษณะ 4 ว่าด้วยวินัยการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษ ประกอบระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ.2554 แล้วจะเห็นได้ว่า การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการ ยังมีปัญหาที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการมีหนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการจะเริ่มเมื่อมีกรณีที่กำลังกล่าวหาว่าข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัยหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนขั้นต้นเพื่อให้ได้ความจริงและเป็นธรรมโดยมิชักช้าในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่ากล่าวหา หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำความผิดวินัย เป็นกรณีที่จะดำเนินการสอบสวนได้ ผู้บังคับบัญชาอาจมอบหมายให้ข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้นเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้นแทนก็ได้ ในการดำเนินการสอบสวนขั้นต้นนั้น ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องชี้แจงเรื่องราวเป็นหนังสือ หรือทำการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือบันทึกเรื่องราวและความเห็นก็ได้ ผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ต้องสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยไม่ต้องระบุชื่อพยาน เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจง ตลอดจนนำพยานหลักฐานเข้าสืบแกไขข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะขอให้ผู้ดำเนินการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ ผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ต้องทำรายงานการสอบสวน โดยสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งแสดงความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยกรณีใด หรือไม่ ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีที่เห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณาเพื่อมีมติลงโทษงดการเลื่อนตำแหน่ง หรืองดเลื่อนชั้น หรือขึ้นเงินเดือน เป็นเวลาไม่เกินสามปี หรือลงโทษภาคทัณฑ์โดยจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมการอัยการพิจารณาเห็นสมควรลงโทษสถานใด ก็ให้ประธานคณะกรรมการอัยการสั่งตามมตินั้น ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

เห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงในการสอบสวนขั้นต้นไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิหน้าที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ แตกต่างจากกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนทางวินัยกรณีความผิดวินัยร้ายแรง ที่ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 20 กำหนดว่า

ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่กรณีที่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน มีสิทธิหน้าที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้และให้ที่ปรึกษาลงลายมือชื่อไว้ด้วย ถ้าที่ปรึกษาไม่สามารถหรือไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้คณะกรรมการสอบสวนจัดแจ้งเหตุที่ไม่มีลายมือชื่อนั้นไว้แทนการลงลายมือชื่อ เห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวกำหนดเฉพาะกรณีที่เป็น การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้นที่ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ แต่ในกรณีที่เป็น การสอบสวนชั้นต้น กรณีที่ข้าราชการอัยการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงกลับไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ ทั้งที่คำสั่งลงโทษกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่กระทบสิทธิของ ข้าราชการอัยการผู้ถูกลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกับคำสั่งลงโทษกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งการทำคำสั่งทางปกครองที่ลงโทษผู้กระทำผิดวินัยทั้งกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและ กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นการเตรียมการและ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย จึงเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ในการประกันความ เป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ในข้อ 23 ที่กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง ที่ต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อการพิจารณา ทางปกครองนั้นกระทบสิทธิของตนและสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายเป็นหลักการ ชั้นพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อม มีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี ทั้งรัฐธรรมนูญก็มีการบัญญัติให้รัฐพึงมีหน้าที่บริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ และประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และรัฐต้องให้ ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็น รวมตลอดถึงการจัดหาทนายความให้ จึงเป็นหลักประกัน เพิ่มเติมว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะต่อสู้คดีอย่างเต็มที่และเป็นธรรม และเพื่อความจริงปรากฏ ออกมานั้นคู่ความทั้งสองฝ่ายต้องอยู่ในฐานะที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ โดยถือหลักอาวุโสเท่าเทียมกัน ที่คู่ความแต่ละฝ่ายจำต้องได้รับโอกาสที่เหมาะสมในการเสนอคดีของตน ซึ่งรวมถึงการเสนอ พยานหลักฐานของตนภายใต้เงื่อนไขว่าจะไม่ทำให้เขาเสียโอกาสอย่างมากในการโต้แย้งคัดค้าน ซึ่งหากฝ่ายโจทก์เป็นรัฐ มีตำรวจและอัยการเป็นหลัก แต่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นชาวบ้านธรรมดา ซึ่งจำเลยในคดีอาญาส่วนใหญ่จะยากจนและไม่มีความรู้หรือมีแต่ไม่ใช่ความรู้ด้านกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปดูแลให้ผู้ต้องหาและจำเลยได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ที่มีประสิทธิภาพจากทนายความ ทนายความจึงถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการให้ความ

ช่วยเหลือผู้ต้องหาและจำเลยมีสิทธิที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134/1 ก็ได้กำหนดให้มีการจัดหาทนายความให้ผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน เพื่อคุ้มครองบุคคลดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวน ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับกรณีการสอบสวนเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัย และเป็นไปตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตมาเป็นหลักที่ใช้ควบคุมคำวินิจฉัยขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ ซึ่งการรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งจะเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ โดยผลของพระราชบัญญัตินี้ทำให้การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 3 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเป็นหลักการว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่วางไว้เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยความถูกต้องเป็นธรรม อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ต่าง ๆ ของเอกชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของผู้ถูกกระทบสิทธิ

เมื่อได้ทำการศึกษายกย่องของกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐไม่ว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือความผิดวินัยร้ายแรงก็ตาม บัญญัติว่า ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยสามารถจัดหาทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือตนในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยได้และศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสเองได้วางหลักว่าสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความคอยช่วยเหลือ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แม้ว่าโทษทางวินัยที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับจะเป็นโทษที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เนื่องจากผลของการไม่แจ้งสิทธิดังกล่าวจะส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นมาไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ดำเนินตามแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญ และกฎหมายวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ได้กำหนดไว้ในกาหนดำเนินการทางวินัยของข้าราชการแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งได้แก่การลงโทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ ว่าในการสอบสวนข้าราชการ ผู้ถูกสอบสวนจะต้องได้รับการแจ้งว่ามีสิทธิตั้งตัวแทนรับมอบอำนาจเต็มหรือทนายความเข้าร่วมการพิจารณาได้เสมอ หากมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและการกำหนดเวลาไม่ถูกต้อง ไม่ให้นำคำให้การดังกล่าวมาใช้เป็นผลร้ายแก่ผู้นั้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ในเรื่องการสอบสวนของข้าราชการอัยการกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาควรมีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าฟังการให้ถ้อยคำของตนในระหว่างการสอบสวนขั้นต้นได้ เพราะถ้าภายหลังการสอบสวนขั้นต้นเสร็จแล้ว ในกรณีที่เห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณาเพื่อมีมติลงโทษงดการเลื่อนตำแหน่งหรืองดเลื่อนชั้น หรือขึ้นเงินเดือน เป็นเวลาไม่เกินสามปี หรือลงโทษภาคทัณฑ์โดยจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมการอัยการพิจารณาเห็นสมควรลงโทษสถานใด ก็ให้ประธานคณะกรรมการอัยการสั่งตามมตินั้น ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้อีก ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่สำคัญอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสถานะของข้าราชการอัยการผู้ถูกสอบสวนทางวินัยอย่างมาก ทั้งสิทธิในการมีทนายความถือเป็นสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมที่รับรองไว้ สิทธิดังกล่าวถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่สำคัญในกระบวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการด้วย สอดคล้องกับการสอบสวนวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัย สามารถจัดหาทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือตนในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยได้และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้การสอบสวนวินัยข้าราชการแบบไม่เป็นทางการ ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิตั้งตัวแทนรับมอบอำนาจเต็มหรือทนายความเข้าร่วมการพิจารณาได้เสมอซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ

2. ปัญหาการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ

จากการศึกษาการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงจะเริ่มเมื่อมีกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัยหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนขั้นต้นเพื่อให้ได้ความจริงและเป็นธรรมโดยมิชักช้า ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่าการกล่าวหา หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำความผิดวินัย เป็นกรณีที่จะดำเนินการสอบสวนได้ ผู้บังคับบัญชาอาจมอบหมายให้ข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้นเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้นแทนก็ได้ ในการดำเนินการสอบสวนขั้นต้นนั้น ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องชี้แจงเรื่องราวเป็นหนังสือ หรือทำการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือบันทึกเรื่องราวและความเห็นก็ได้ ผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ต้องสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยไม่ต้องระบุชื่อพยาน เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจง ตลอดจนนำพยานหลักฐานเข้าสืบแกไขข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะขอให้ผู้ดำเนินการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ ผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ต้องทำรายงานการสอบสวน โดยสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งแสดงความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยกรณีใด หรือไม่ ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีที่เห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณาเพื่อมีมติลงโทษตักเตือนตำแหน่ง หรืองดเลื่อนขั้น หรือขึ้นเงินเดือน เป็นเวลาไม่เกินสามปี หรือลงโทษภาคทัณฑ์โดยจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมการอัยการพิจารณาเห็นสมควรลงโทษสถานใด ก็ให้ประธานคณะกรรมการอัยการสั่งตามมตินั้น ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ เห็นได้ว่าคำสั่งลงโทษกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงประธานคณะกรรมการอัยการสามารถมีคำสั่งลงโทษได้เลย ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ต้องสรุปข้อเท็จจริงทั้งแสดงความเห็นว่า มีมูลเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีใด ตามมาตราใด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลเป็นกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานประธาน

คณะกรรมการอัยการ เพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป เห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นหนึ่งในการพิจารณาทางปกครอง ทั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายเพื่อที่จะให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กำลังกล่าวหา ข้าราชการหรือลูกจ้างว่ากระทำผิดวินัย ไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมและพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยจริงหรือไม่ อย่างไร และถ้ากระทำผิดวินัยแล้วควรจะได้รับโทษสถานใดด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่าการที่กำหนดให้เฉพาะกรณีความผิดวินัยร้ายแรงเท่านั้นที่จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทั้งที่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะความผิดร้ายแรงหรือความผิดไม่ร้ายแรงซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งย่อมกระทบสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย การที่กำหนดดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงได้รับหลักประกันความเป็นธรรมน้อยกว่ากรณีมีความผิดวินัยร้ายแรง และการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย หากมองในแง่ของการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการแล้ว ก็เป็นกระบวนการที่จะอำนวยความสะดวกอันเป็นหลักประกันให้กับข้าราชการให้ได้รับความมั่นใจว่า เมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยแล้ว ย่อมมีกฎหมายที่จะคุ้มครองเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยตามที่มีการกล่าวหาหรือร้องเรียน ซึ่งจะทำให้ข้าราชการได้รับความมั่นคงในสถานภาพของข้าราชการโดยเป็นหลักประกันในสถานภาพที่จะไม่ถูกกระทบกระเทือนจากการถูกกลั่นแกล้งของผู้ใต้ได้ อีกทั้งการไม่กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดว่าในการดำเนินการทางวินัยเมื่อปรากฏว่ามีกล่าวหาได้แก่การร้องเรียนกล่าวโทษต่อผู้บังคับบัญชาของราชการพลเรือนสามัญคนนั้น ระบุว่าข้าราชการพลเรือนสามัญพฤติการณ์หรือการกระทำผิดทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการทางวินัยโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ ในการนี้กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุรับดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ในกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามจะดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นผู้ใดเป็นผู้สอบสวนทางวินัยเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาว่ากรณีเป็นความผิดวินัยหรือไม่ ตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เห็นได้ว่าไม่ได้มีการกำหนดเป็นการเด็ดขาดไว้เฉพาะความผิดที่มีมูลวินัยร้ายแรงเท่านั้นที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 12 กำหนดว่าในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ก็ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยให้นำ “หมวด 4 การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง” มาใช้บังคับโดยอนุโลม คณะกรรมการสอบสวนจึงต้องดำเนินการสอบสวนโดยมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริง รวบรวมข้อกฎหมาย และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เก็บไว้ในสำนวนแล้วจัดทำรายงาน การสอบสวนพร้อมความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการรับทราบคำสั่ง ในกรณีที่ ไม่สามารถสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายระยะเวลาตามความจำเป็น ในการนี้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนอาจพิจารณาขยายระยะเวลา หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะสั่งให้ยุติ การดำเนินการเพื่อพิจารณาดำเนินการสอบสวนเองก็ได้ และการแต่งตั้งการสอบสวนในรูปแบบของ คณะกรรมการจะประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะต้องทราบ ข้อเท็จจริงด้วยจึงจะทำให้การสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างละเอียดและรอบคอบ ซึ่งสอดคล้องกับ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ที่ได้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิจารณาและ วินิจฉัยต้องมีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีอคติในการพิจารณาคดีทางปกครอง เนื่องจาก การดำเนินการของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วย กฎหมาย ในการพิจารณาหรือมีคำวินิจฉัยใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่จึงต้องปราศจากส่วนได้เสียใน เรื่องที่ตนมีอำนาจพิจารณาทางปกครองหรือมีคำสั่งนั้น และต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ที่ถูก กระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเป็นสิทธิของผู้ที่ถูกกระทบสิทธิในการที่จะ ปกป้องสิทธิของตนจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองในการวินิจฉัย สิ่งการใด ๆ ซึ่งมีมูลเหตุมาจากการกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลหนึ่ง และการวินิจฉัยสิ่งการนั้น อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลดังกล่าว ซึ่งการสอบสวน เป็นกระบวนการสำคัญในการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการผู้นั้นได้กระทำผิด วินัยหรือไม่ และเพื่อให้ผลการสอบสวนมีความยุติธรรม เนื่องจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเป็น ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการทางวินัย ทำให้ฐานะข้าราชการของตนอยู่ในฐานะ ไม่ปกติสุข จึงต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการผู้นั้น ซึ่งสาระสำคัญอย่างหนึ่งของหลักประกันดังกล่าวได้แก่ การเคารพสิทธิที่จะได้รับฟัง โดยเป็นหน้าที่ ของคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงสำคัญอันเป็นมูลเหตุแห่งการสอบสวนวินัย ให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบ ได้แก่ การแจ้งข้อกล่าวหา การสนับสนุนพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหา เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกสอบสวนวินัยได้รับทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็น สาระสำคัญแห่งข้อกล่าวหา เพื่อมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหาเหล่านั้นได้

ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรรมการแต่ละคนจะมีดุลพินิจเป็นของตนเอง ทำให้เกิดกาล่วงตุลยภาพในการทำหน้าที่ ทำให้การพิจารณาหาข้อเท็จจริงเกิดความรอบคอบและมีความโปร่งใสกว่าวิธีอื่น

เมื่อพิจารณาการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีการกำหนดไว้ว่าก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำในกรณีที่เป็นการลงโทษที่ไม่ร้ายแรง เช่น การตักเตือน คำหนิ แต่ถ้าเป็นโทษกลุ่มที่ 2 ได้แก่ ตัดออกจากบัญชีผู้ที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ลดขั้นเงินเดือน พักราชการชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน ถูกโยกย้าย โทษกลุ่มที่ 3 ได้แก่ ลดขั้นลดตำแหน่ง พักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไป และโทษกลุ่มที่ 4 ได้แก่ ให้ออกจากราชการ ไล่ออกจากราชการ ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน ฟังสังเกตได้ว่า โทษกลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 ที่กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจเทียบเคียงได้กับกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ปรากฏว่ากำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าในการสอบสวนข้าราชการอัยการกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง แม้จะปรากฏจากการสืบสวนเบื้องต้นว่ามีมูลวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ก็อาจจะให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อมีอำนาจและหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายเพื่อที่จะให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาข้าราชการหรือลูกจ้างว่ากระทำผิดวินัยไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมและพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยจริงหรือไม่ อย่างไร และถ้าผู้นั้นกระทำผิดวินัยแล้วควรจะได้รับโทษสถานใดด้วย อีกทั้งเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการอัยการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือถูกกั้นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล ทั้งเป็นวิธีที่เป็นกลางและโปร่งใส

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการอัยการ

จากการศึกษาการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการ พบว่าเมื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการอัยการผู้ใด สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการอัยการจะถูกจำกัดสิทธิโดยพระราชระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 90 ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการอัยการผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 36 มาตรา 57 หรือมาตรา 58 หรือถูกสั่งให้พักราชการตามมาตรา 80 หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของประธาน ก.อ. หรืออัยการสูงสุด ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งของประธาน ก.อ.หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี” จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้าราชการอัยการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น ทั้งที่การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งนั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ราชการและทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 9 มาตรา 114 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง” จะเห็นได้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนการคัดค้านหรือโต้แย้งการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อระงับข้อพิพาทและความเสียหายในเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการนำข้อพิพาทไปฟ้องศาล แม้ภายหลังขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง จะไม่สามารถระงับหรือยับยั้งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ทุกกรณี แต่ก็ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในการช่วยรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเบื้องต้นก่อนที่จะมีการนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ทั้งเมื่อพิจารณากับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีการกำหนดให้ข้าราชการอัยการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษและการอุทธรณ์

ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็กำหนดให้กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการอัยการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งดังกล่าวและ ผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้นๆ ภายใน 1 สัปดาห์ สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าหากจะมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์ โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย เนื่องจากกรณีที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องกระทำภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ หากการกระทำหรือการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็เป็นมาตรการหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายผลกระทบที่ได้รับจากการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้น สามารถที่จะโต้แย้ง ร้องเรียน และขอให้ฝ่ายปกครองทบทวน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้และเป็นการลดการนำข้อพิพาทไปฟ้องคดีในชั้นศาล ให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสทบทวนตรวจสอบ และแก้ไขความบกพร่องในการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของตนเอง เมื่อฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์แล้วมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปตามคำโต้แย้งของผู้ยื่นอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ผู้ยื่นอุทธรณ์ยอมรับหรือพึงพอใจกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จนสามารถยุติข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทลงได้ ย่อมทำให้ไม่มีการนำข้อพิพาทมายื่นฟ้องในชั้นศาลอีก ซึ่งเป็นการช่วยถ่วงดุลและลดจำนวนข้อพิพาทที่จะเข้าสู่ชั้นศาลได้ อย่างไรก็ตามหากผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่พอใจในผลของการอุทธรณ์และต้องการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลนั้น ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ยังช่วยอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการพิจารณาคดีของศาลได้เป็นอย่างดี เพราะการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นขั้นตอนที่ช่วยถ่วงดุลข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งประเด็นข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้กระบวนการในชั้นศาลนั้นมีข้อมูลที่พร้อมและสะดวกต่อองค์กรตุลาการหรือองค์กรวินัยคดีปกครองที่จะสามารถวินิจฉัยต่อไปได้

จึงเห็นได้ว่าในระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัย และการรักษาวินัยนั้น กระบวนการลงโทษทางวินัยไม่มีการเยียวยา แก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ข้าราชการอัยการผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยเมื่อข้าราชการอัยการถูกลงโทษทางวินัยแล้วไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษแต่อย่างใด ซึ่งแม้ว่าข้าราชการฝ่ายอัยการจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่าง

จากข้าราชการพลเรือนก็ตาม แต่ในส่วนของการบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการก็ควรได้รับการคุ้มครองสิทธิเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไปที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น ปัญหาเรื่องสิทธิในการอุทธรณ์ของข้าราชการอัยการถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขในกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของข้าราชการอัยการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษต่อไป



ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบปัญหาการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ
อัยการ

ปัญหา	ข้าราชการอัยการตาม กฎหมายสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมาย สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายไทย
1. ปัญหา เกี่ยวกับสิทธิใน การมี หนายความหรือ ที่ปรึกษา กฎหมายในการ สอบสวนและ ตรวจ สอบการ ดำเนินการทาง วินัยไม่ร้ายแรง ของข้าราชการ อัยการ	ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิหน้าที่ ปรึกษาหรือหนายความเข้า ฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ ตามพระราชกฤษฎีกา ลำดับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984	การสอบสวนวินัย ข้าราชการแบบไม่เป็น ทางการ ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิตั้ง ตัวแทนรับมอบอำนาจเต็ม หรือหนายความหรือที่ ปรึกษาเข้าร่วมการพิจารณา ได้ตามกฎหมายว่าด้วยวินัย ของสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี	ไม่มีกฎหมายใด บัญญัติไว้
2. ปัญหาการ กำหนดให้มีการ แต่งตั้ง คณะกรรมการ สอบสวน ข้อเท็จจริงใน การสอบสวน ความผิดวินัยไม่ ร้ายแรงของ ข้าราชการ อัยการ	ต้องมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการ สอบสวน ยกเว้นกรณีที่เป็น คณะกรรมการ การลงโทษที่ไม่ร้ายแรง เช่น การตักเตือน ตำหนิ ตามพระราชกฤษฎีกา ลง วันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984	ไม่ปรากฏว่ากำหนดให้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน	ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ปัญหา	ข้าราชการอัยการตาม กฎหมายสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมาย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายไทย
3. ปัญหา เกี่ยวกับสิทธิ อุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทาง วินัยภายใน ฝ่ายปกครอง ของ ข้าราชการ อัยการ	ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ คำสั่งได้ ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987	การพิจารณาแบบไม่เป็น ทางการ หากข้าราชการ ประสงค์จะได้แย้งคำสั่ง ลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไป ยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่ง สำหรับการพิจารณาแบบเป็น ทางการ หากจะมีการ อุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาล วินัยของสหพันธ์ ก็ให้อุทธรณ์ ไปยังศาลปกครองของ สหพันธ์ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองและ กฎหมายวิธีพิจารณาคดี ปกครอง	ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้

จากตารางเปรียบเทียบดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า ปัญหาที่ 1 ในกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้ข้าราชการอัยการมีสิทธิหน้าที่ปรึกษาหรือทนายความเข้าฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ ทั้งการมีทนายความและที่ปรึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่สำคัญในการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้ข้าราชการอัยการมีสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการให้ถ้อยคำของตนในกรณีการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยกรณีไม่ร้ายแรงได้

ปัญหาที่ 2 ในการสอบสวนวินัยข้าราชการอัยการ กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วย ยกเว้นกรณีที่เป็นการลงโทษที่ไม่ร้ายแรง เช่น การตักเตือน ตำหนิ ทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนย่อมก่อให้เกิดการค้นหาความจริงที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรมว่าข้าราชการอัยการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ และเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการอัยการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือถูกกลั่นแกล้ง

ให้ออกจากราชการ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการอัยการกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงด้วย

ปัญหาที่ 3 ในกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ข้าราชการอัยการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ข้าราชการอัยการผู้ถูกลงโทษทางวินัย และลดการนำข้อพิพาทไปฟ้องคดีในชั้นศาล ผู้ศึกษาจึงเห็นควรกำหนดให้ข้าราชการอัยการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครองได้



บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การอยู่ร่วมกันในสังคมต้องมีวินัย ได้แก่ ระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับเพื่อจะได้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ถ้าขาดระเบียบวินัยก็就会有ความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้น ข้าราชการเองก็มีหน้าที่ต้องรักษาวินัยเนื่องจากข้าราชการเป็นตัวแทนของรัฐ ข้าราชการจึงต้องประพฤติและปฏิบัติตนให้ประชาชนเชื่อถือ ไว้วางใจ และเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างชื่อเสียงและภาพพจน์ที่ดีขององค์กร หากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย ผู้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่ต้องลงโทษ เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการผู้อื่น แต่การลงโทษทางวินัยนั้นต้องมีกระบวนการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยจริง

ข้าราชการอัยการแม้จะมีอำนาจและหน้าที่แตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนทั่วไปก็ตาม แต่ข้าราชการอัยการก็ว่ามีสถานะเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาวินัยเช่นกัน ดังนั้น สิทธิของข้าราชการอัยการในเรื่องการดำเนินการทางวินัยจึงควรได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยในประเทศไทย ได้แก่ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่าในเรื่องกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการดังกล่าว นั้น แม้จะมีการวางกฎเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยที่แตกต่างกันออกไปบ้าง แต่โดยทั่วไปแล้วก็มีลักษณะคล้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งนำมาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่อย่างไรก็ตามพบว่ายังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการในปัจจุบัน ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ จากการศึกษา

พบว่า การสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการกำหนดให้ การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่กรณีที่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน มีสิทธิหน้าที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้และ ให้ที่ปรึกษาลงลายมือชื่อไว้ด้วย ถ้าที่ปรึกษาไม่สามารถหรือไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้คณะกรรมการสอบสวนจัดแจ้งเหตุที่ไม่มีลายมือชื่อนั้นไว้แทนการลงลายมือชื่อ เห็นได้ว่าการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรงเท่านั้นที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตน ไว้วางใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ แต่ในกรณีที่เห็นว่าเป็นการสอบสวนการกระทำผิด วินัยไม่ร้ายแรงกลับไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็น ทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดให้การ สอบสวนข้าราชการอัยการในการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยความผิด วินัยไม่ร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาควรมีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษาหรือทนายความเข้าฟังการให้ถ้อยคำของตน ในระหว่างการสอบสวนขั้นต้นได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่สำคัญอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มี คำสั่งทางปกครองซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสถานะของข้าราชการอัยการผู้ถูกสอบสวนทางวินัย ทั้งสิทธิในการมีทนายความถือเป็นสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมและเป็นหลักที่ประกัน ความเป็นธรรมที่สำคัญในกระบวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการและยังสอดคล้องกับการสอบสวน และตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี และประการที่สอง ปัญหาการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ในการสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ จากการศึกษาพบว่า การสอบสวน และตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีที่เห็นว่าข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณา เพื่อมีมติลงโทษงดการเลื่อนตำแหน่ง หรือลดเลื่อนชั้น หรือขึ้นเงินเดือน เป็นเวลาไม่เกินสามปี หรือลงโทษภาคทัณฑ์โดยจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมการอัยการพิจารณา เห็นสมควรลงโทษสถานใด ก็ให้ประธานคณะกรรมการอัยการสั่งตามมตินั้น เห็นได้ว่าคำสั่งลงโทษ กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงประธานคณะกรรมการอัยการสามารถมีคำสั่งลงโทษได้เลย ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ต้องสรุปข้อเท็จจริงทั้งแสดงความคิดเห็นว่ามีมูล เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีใด ตามมาตราใด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายอัยการ แล้วให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ากรกระทำ ของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานประธานคณะกรรมการอัยการ

เพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป ผู้ศึกษาเห็นว่าในการสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรงแม้จะปรากฏจากการสืบสวนเบื้องต้นว่ามีมูลวินัยไม่ร้ายแรงก็ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุอาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายเพื่อที่จะให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กำลังหาข้อราชการหรือลูกจ้างว่ากระทำผิดวินัย ไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมและพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยจริงหรือไม่ อย่างไร และถ้ากระทำผิดวินัยแล้วควรจะได้รับโทษสถานใดด้วย ทั้งเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการอัยการ ทั้งสอดคล้องกับการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการอัยการ จากการศึกษาพบว่า เมื่อข้าราชการอัยการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น โดยไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษแต่อย่างใด ผู้ศึกษาเห็นควรให้ข้าราชการอัยการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ เนื่องจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นมาตรการหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายและผลกระทบที่ได้รับจากคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้นสามารถที่จะโต้แย้งและขอให้ฝ่ายปกครองทบทวน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้และเป็นการลดการนำข้อพิพาทไปฟ้องคดีในชั้นศาล เมื่อฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์แล้วมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปตามคำโต้แย้งของผู้ยื่นอุทธรณ์ก็จะเป็นการช่วยถ่วงดุลและลดจำนวนข้อพิพาทที่จะเข้าสู่ชั้นศาลได้ ทั้งขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ยังช่วยอำนวยความสะดวกเร็วในการพิจารณาคดีของศาลได้เป็นอย่างดีในกรณีที่มีการนำคดีไปฟ้องศาล เพราะเป็นขั้นตอนที่ช่วยถ่วงดุลข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งประเด็นข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งยังสอดคล้องกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีรวมทั้งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น ซึ่งพบปัญหาต่าง ๆ ในสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอัยการนั้น แม้จะมีหลักประกันความเป็นธรรมแล้ว แต่ในบางกรณียังควรต้องดำเนินการปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพและดียิ่งขึ้น มีความชัดเจนและเกิดผลสัมฤทธิ์ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. กำหนดสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการสอบสวนและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง จากเดิมที่กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 82 เมื่อข้าราชการผู้ใดถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนขั้นต้นโดยมิชักช้า”

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเป็น “ภายใต้บังคับมาตรา 82 เมื่อข้าราชการผู้ใดถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนขั้นต้นโดยมิชักช้า โดยให้ผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้นให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจง ตลอดจนนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้อกกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะขอให้ผู้ดำเนินการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ และให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มาให้ถ้อยคำต่อผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้นมีสิทธิหน้าที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าฟังการให้ถ้อยคำของตนได้”

และแก้ไขระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้นกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 11 วรรคแรก จากเดิมที่กำหนดว่า “ให้ผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้นให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจง ตลอดจนนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้อกกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะขอให้ผู้ดำเนินการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้”

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเป็น “ให้ผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้นให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจง ตลอดจนนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้อกกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะขอให้ผู้ดำเนินการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ และให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มาให้ถ้อยคำต่อผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้นมีสิทธิหน้าที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าฟังการให้ถ้อยคำของตนได้” เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา

2. กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการอัยการ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 74 วรรคสาม จากที่กำหนดว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สอบสวนขั้นต้นแล้ว เห็นว่า ข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามมาตรา 88 แต่ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการตามมาตรา 75 หรือมาตรา 79 แล้วแต่กรณี แต่ถ้าเกินอำนาจตนให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปตามลำดับเพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณี”

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเป็น “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สอบสวนขั้นต้นแล้ว เห็นว่า ข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามมาตรา 88 หรือคณะกรรมการอัยการจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ แต่ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการตามมาตรา 75 หรือมาตรา 79 แล้วแต่กรณี แต่ถ้าเกินอำนาจตนให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปตามลำดับเพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณี”

และแก้ไขระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้นกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 13 จากเดิมที่กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาตามข้อ 3 พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยหรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัย ให้ส่งยุติเรื่อง แล้วรายงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบและพิจารณา แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณา”

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเป็น “ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาตามข้อ 3 พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยหรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัย ให้ส่งยุติเรื่อง แล้วรายงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบและพิจารณา แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณา คณะกรรมการอัยการจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ โดยให้นำระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

3. กำหนดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการอัยการ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 90 จากเดิมที่กำหนดว่า “ข้าราชการอัยการผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 36 มาตรา 57 หรือมาตรา 58 หรือถูกสั่งให้พักราชการตามมาตรา 80 หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของประธาน ก.อ. หรืออัยการสูงสุด ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งของประธาน ก.อ. หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี”

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเป็น “ข้าราชการอัยการผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 36 มาตรา 57 หรือมาตรา 58 หรือถูกสั่งให้พักราชการ ตามมาตรา 80 หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.อ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่ง ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.อ. ให้ฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง



บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. (2533). *ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). *หลักความเสมอภาค*. เข้าถึงเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2567 เข้าถึงได้จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=657>
- _____ . (2558). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คนันท์ ชัยชนะ. (2554). *การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี*. เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2566 เข้าถึงได้จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1583>
- คมสัน กันหาเรียง. (2558). *การมีทนายความในคดีอาญา : สิทธิหรือเงื่อนไขในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เจตน์ สถาวรศีลพร. (2549). *สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 62, 62-93.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สื่อสัญญา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธวัชชัย วงศ์ก่า. (2557). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- เสียรวิชญ์ ศรีจันทร์. (2561). *ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน ต่อ ก.พ.ค. (สารพิพนธ์)*. มหาวิทยาลัยโขทัยธรรมมาธิราช.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- _____ . (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2529). สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 573-74.
- _____. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2533). หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง.
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2546). *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.
- ประวิณ ณ นคร. (2528). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- _____. (2531). แนวความคิดในการดำเนินการทางวินัย ใน *การประชุมเชิงสัมมนาเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ*, สำนักงาน ก.ตร.: กรุงเทพฯ.
- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมธรรมชาติ
ในกฎหมายปกครองไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2522). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. ใน
รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ, น. 1-12. สำนักงาน
ศาลปกครอง, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- พนม เอี่ยมประยูร. (2541). การแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง
(Motivation) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ใน
รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539,
น. 91-106. พนม เอี่ยมประยูร และสุรพล นิติไกรพจน์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. (2556). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น
ในประเทศฝรั่งเศส*. เข้าถึงเมื่อ 10 สิงหาคม 2566 เข้าถึงได้จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1905>
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2542). *LW 101 หลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โกคิน พลกุล. (2525). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มาโนช นามเดช. (2557). การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง. ใน *รายงาน
การศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง สำนักงานศาลปกครอง*, น. 6.
กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- รังสิกร อุปพงศ์. (2541). กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทาง
ปกครอง. ใน *หนังสือรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*

- พ.ศ. 2539, น. 69-90. พนม เอี่ยมประยูร และสุรพล นิติไกรพจน์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2541). การทบทวนคำสั่งทางปกครอง. ใน *รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*, น.107-132. พนม เอี่ยมประยูร และสุรพล นิติไกรพจน์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- _____. (2546). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2531). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ. ใน *รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์*, น. 195-208. สมยศ เชื้อไทย, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: พี. เค. พรินต์ติ้ง.
- _____. (2540a). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน-รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2540b). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- วิชา มหาคุณ. (2549). *การใช้เหตุผลทางกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- วิชญ์ เครื่องงาม. (2522). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน. *วารสารอัยการ*, 213, 24-35.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). หลักความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์*, 302, 161-164.
- สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์. (2538). *วินัยใหญ่กว่าที่คิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สหธรรมิก.
- สมยศ เชื้อไทย. (2530). การกระทำทางปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์*, 173, 71.
- _____. (2535). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงาน ก.พ. *ระบบราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (1)*. เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2566 เข้าถึงได้จาก <https://www.ocsc.go.th/blog/2017/08>
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2541). *รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- สุวรรณ ชนะสงคราม. (2525). วินัยการออกจากราชการและการอุทธรณ์ร้องทุกข์. *วารสารข้าราชการ*, 2710, 18-28.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2522). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

อุทัย หิรัญโต. (2523). *หลักการบริหารงานบุคคล*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

David, B. G. (1984). *Webster's New World dictionary of the American language*. (1st ed.). Cleveland & New York: The world Publishing Company.

Kingsbury, J. B. (1975). *Personnel administration for Thai students*. (1st ed.). Bangkok: Thammasat University.

Leon, C. M. (1977). *Personnel and human resources Administration*. (3rd ed.). Homewood: Richard D. Irevin.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล นางสาวสกันธรัตน์ เรืองโชติพัฒน์

วัน เดือน ปี เกิด 4 พฤษภาคม 2534

สถานที่เกิด ขอนแก่น

ที่อยู่ปัจจุบัน นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ประวัติการศึกษา 1/137 ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

ประวัติการทำงาน -

