

ปัญหาการฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม  
(ก.พ.ค.) ต่อศาลปกครอง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

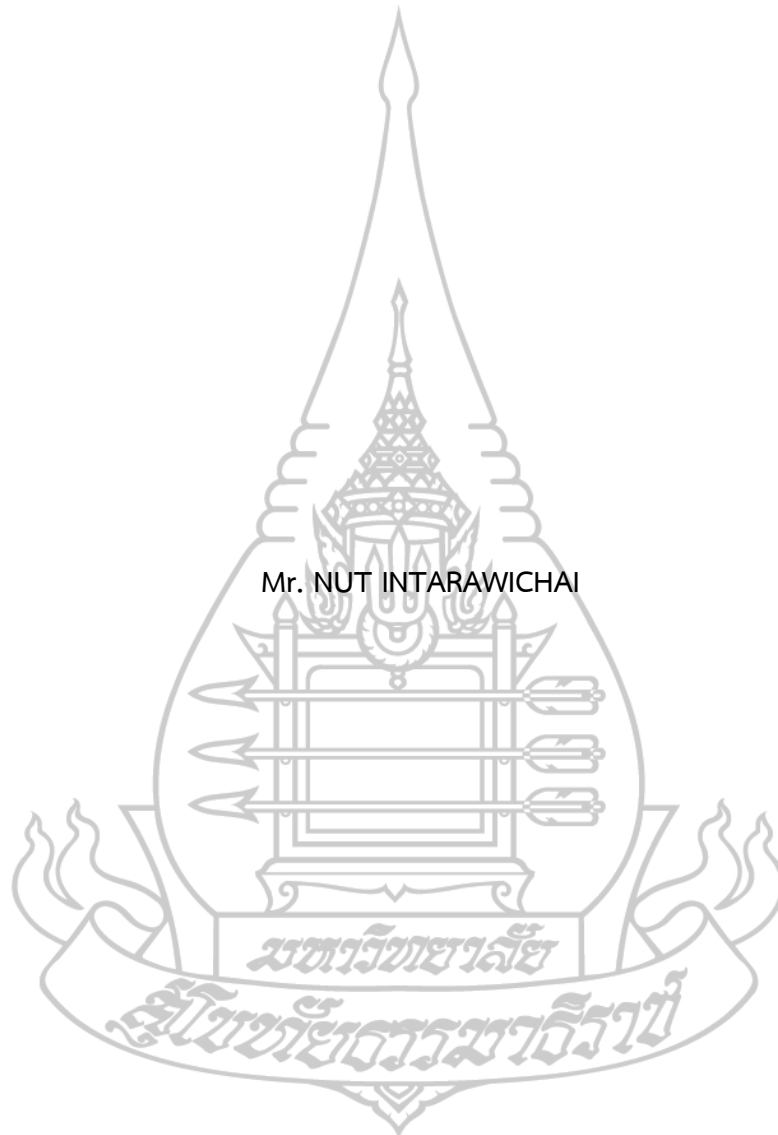


นายณัฐ อินทรวิชัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน  
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา

พ.ศ. 2566

Problems a plaint ruling of the MSPC at the Administrative  
Court and the jurisdiction of Administrative Courts



Mr. NUT INTARAWICHAJ

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 ปัญหาการฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ  
คุณธรรม (ก.พ.ค.) ต่อศาลปกครอง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ  
ศาลปกครอง-

ชื่อและนามสกุล นายณัฐ อินทรวิชัย  
แขนงวิชา / วิชาเอก กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สาธิตา วัฒนคุณารักษ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2566

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สาธิตา วัฒนคุณารักษ์)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริกานต์ อยู่เรือง)

.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายยุทธศาสตร์ แผน เทคโนโลยีดิจิทัล และทรัพยากรบุคคล

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ผู้ศึกษา นายณัฐ อินทรวิชัย รหัสนักศึกษา 2644000883

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สาธิตา วิมลคุณารักษ์ ปีการศึกษา 2566

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประกันในการปฏิบัติราชการของบุคลากรภาครัฐ ขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด (2) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ และการฟ้องคดีต่อศาล และอำนาจพิจารณาพิพากษาของต่างประเทศในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเฮลเลนิก (3) วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ต่อศาลปกครอง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง (4) เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารโดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตำรากฎหมายสารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ วารสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางหรือมาตรการในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวคิดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประกันในการปฏิบัติราชการของบุคลากรภาครัฐ ขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นไปตามหลักนิติธรรมในแนวคิดความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม (2) กฎหมายข้าราชการพลเรือนกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการและการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศที่ศึกษานั้นพบว่ามีลักษณะการดำเนินการแตกต่างกันไป แต่ทุกประเทศจะมีขั้นตอนการอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลไว้เพื่อเป็นหลักประกันของข้าราชการ (3) ปัญหากรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ที่ไม่รับอุทธรณ์ไม่ใช่คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และปัญหากรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นอีกข้อหา มาด้วย ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การพิจารณาถึง 2 ชั้นศาล เป็นการทำให้ข้อพิพาทไม่ได้รับการพิจารณาโดยเร็ว ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และทำให้ข้าราชการผู้นั้นเสียสิทธิต่าง ๆ (4) สมควรแก้ไข มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดให้กรณีประเด็นดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

**คำสำคัญ** วินัย การอุทธรณ์ ข้าราชการพลเรือน ศาลปกครองสูงสุด

Independent Study title: “Problems a plaint ruling of the MSPC at the Administrative Court and the jurisdiction of Administrative Courts ”

Author: “Mr. NUT INTARAWICHAJ”; ID: “2644000883”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Asst. Prof.Sathita Wimonkunarak, Ph.D.; Academic year: 2023

### Abstract

This independent study aims to (1) examine the concept of the Administrative Court's adjudicatory power, theories related to the principles of civil service conduct, appeal procedures to the Merit System Protection Commission (MSPC), and the Right to Petition the Supreme Administrative Court, (2) examine the laws related to disciplinary proceedings against civil servants and lawsuits filed with the court, the adjudicatory power of foreign courts in France, the United States, and the Hellenic Republic, (3) analyze the problems of filing lawsuits against the decisions of the MSPC with the Administrative Court, and the adjudicatory power of the Administrative Court, and (4) suggestion to develop guidelines for amending and improving Section 116 of the Civil Service Act B.E. 2551, focusing on the jurisdiction of the Supreme Administrative Court.

This independent study is a qualitative research using documentary research by researching and collecting information from the Civil Service Act B.E. 2551 and related laws and regulations including legal textbooks, independent study, theses, academic documents, academic articles journals and related electronic media, both Thai and abroad and in-depth interviews with experts To analyze approaches or measures to solve related problems.

The study has shown that (1) The concept of the Administrative Court's jurisdiction, theories on guarantees for Civil Servants, appeal procedures to the MSPC, litigation procedures to the Supreme Administrative Court is in accordance with the principle justice delayed is justice denied. (2) Civil Service Regulations and disciplinary proceedings and litigation in The country studied found to have the characteristics operations vary but every country has procedures for appeals and filing cases in court as a guarantee of government officials (3) which is a request to revoke the decision of the MSPC not to accept an appeal is not a case that the laws to be within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court and which is the problem that requires a request to revoke the decision of the MSPC, which is within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court, and also includes a claim for damages in connection with the unlawful act of the MSPC in deciding the appeal. This is another charge that is not within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court, according to Section 116, paragraph two of the Civil Service Act B.E. 2551. The consideration of two levels of courts results in the dispute not being considered promptly. It does not comply with the objectives of the law and cause that government official to lose various rights. (4) Whether Section 116 (2) of the Civil Service Act B.E. 2551, concerning the jurisdiction of the Supreme Administrative Court, should be amended to include the aforementioned issue within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court.

**Keywords :** Discipline, appeal, civil servants, the Supreme Administrative Court

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลงได้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณทุกท่าน ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง  
ในการให้คำแนะนำและช่วยเหลือด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์  
ดร.สาธิตา วิมลคุณารักษ์ ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำและให้ข้อเสนอแนะทำให้การศึกษาครั้งนี้  
อิสระนี้สำเร็จได้

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ พี่ๆน้องๆ ที่สำนักงานศาลปกครอง เพื่อนนักศึกษาทุกท่าน  
ที่ให้คำแนะนำและให้กำลังใจ

สุดท้ายนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณบิดา มารดา และคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยที่ช่วย  
ส่งเสริมสนับสนุนและเป็นกำลังใจให้การศึกษาสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นายณัฐ อินทรวิชัย



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2.วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	4
3.สมมติฐานในการศึกษา .....	5
4.ขอบเขตของการวิจัย .....	5
5.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
6.ระเบียบวิธีวิจัย .....	6
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรม การพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	7
1.แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรม .....	7
1.1 หลักประกันตามระบบคุณธรรม .....	8
1.2 หลักประกันในด้านกฎหมาย .....	9
2.การพิทักษ์ระบบคุณธรรม .....	12
2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม .....	14
2.2 การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม .....	14
2.3 หลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ .....	15
2.4 ผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค.....	16
3.ระบบการควบคุมของฝ่ายปกครอง .....	17
3.1 การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน.....	17
3.2 การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข.....	18
4.หลักกฎหมายของการดำเนินการทางวินัย .....	19
4.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.....	19
4.2 หลักการโต้แย้งคัดค้าน.....	19

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3 หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น.....	21
4.4 หลักการกระทำเดี่ยวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง.....	21
5.แนวคิดเรื่องศาลพิจารณาคดีกับศาลทบทวน .....	21
6.เขตอำนาจศาลปกครอง .....	26
7.การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง .....	27
7.1 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง.....	28
8.หลักนิติธรรม .....	30
8.1 แนวคิดความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม.....	30
บทที่ 3 กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการในประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเฮลเลนิก .....	32
1.กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการประเทศไทย .....	32
1.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของประเทศไทย.....	33
1.2 โครงสร้างศาลในประเทศไทย.....	37
1.3 การฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดในคดีเกี่ยวกับการลงโทษ ทางวินัยของข้าราชการ.....	38
2.กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	39
2.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	39
2.2 โครงสร้างศาลในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	42
2.3 การฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส .....	46
3.กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการประเทศสหรัฐอเมริกา .....	48
3.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	48
3.2 โครงสร้างศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	57
3.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Systems Protection Board หรือ MSPB ต่อศาลอุทธรณ์ในระดับสหพันธรัฐ.....	58
4.กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการสาธารณรัฐเฮลเลนิก .....	58
4.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของสาธารณรัฐเฮลเลนิก.....	58
4.2 โครงสร้างศาลในสาธารณรัฐเฮลเลนิก.....	61

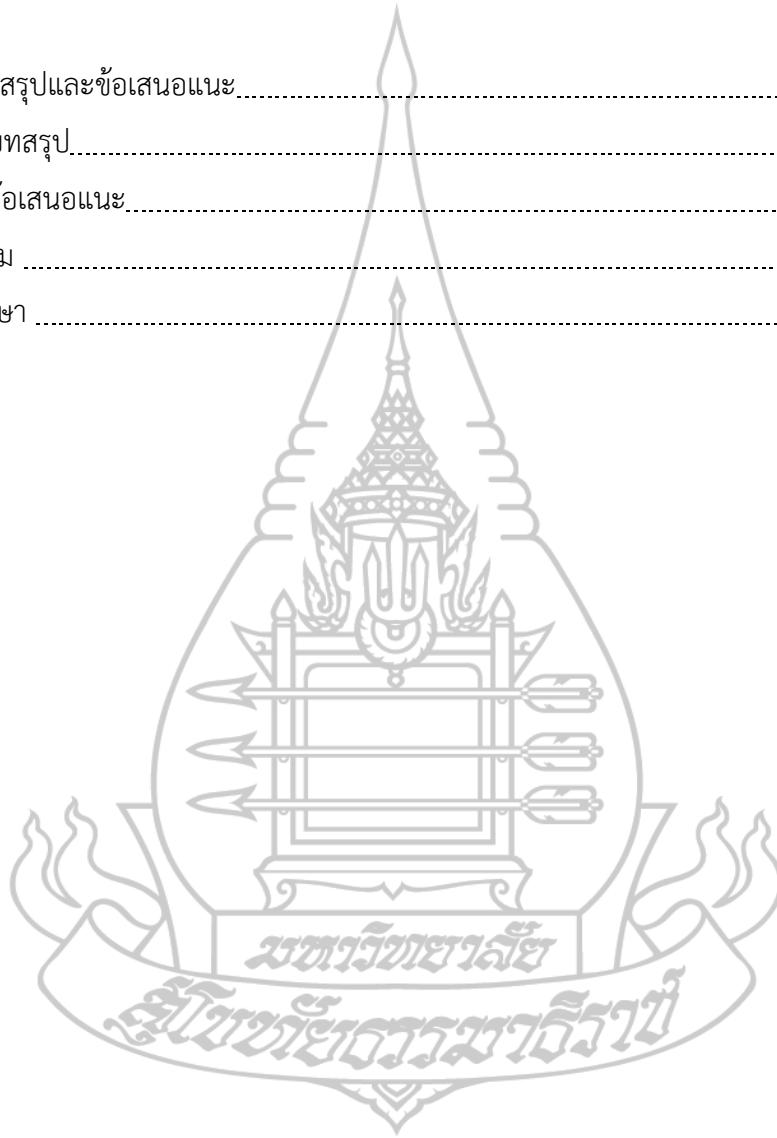


สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3 การฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐสาธารณรัฐเฮลเลนิกในคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ.....	64
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค.ที่ไม่รับอุทธรณ์ และกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี(ก.พ.ค.).....	68
1.สภาพปัญหาที่กำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค. ที่ไม่รับอุทธรณ์ ไม่ใช่คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด .....	68
2.สภาพปัญหาที่กำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค. และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหามาด้วย .....	73
3.วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่อศาลปกครองในประเทศไทยกับต่างประเทศ .....	77
4.วิเคราะห์สาเหตุการบัญญัติมาตรา 116 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด.....	84
5.การกำหนดให้คดีตามประเด็นปัญหาของก.พ.ค. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดกับแนวคิดเรื่องศาลพิจารณาคดีกับศาลทบทวน (หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล).....	85
6.ผลสัมฤทธิ์เชิงลึกความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหากับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์.....	86

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	90
1.บทสรุป.....	90
2.ข้อเสนอแนะ.....	101
บรรณานุกรม .....	103
ประวัติผู้ศึกษา .....	107



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. คือคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยผลเป็นประการใดแล้ว หากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางของฝ่ายปกครอง โดยที่การฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ในส่วนของศาลปกครองนั้นมีเขตอำนาจ และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด<sup>1</sup> ซึ่งตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไว้ 4 ประเภท<sup>2</sup> หากไม่ใช่คดีดังกล่าวแล้วจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ประเด็นที่ศึกษาคือกรณีตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11

โดยไม่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น กรณีที่ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ เมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.” พบว่ามีปัญหาที่ต้องศึกษาดังต่อไปนี้

1. กรณีที่ ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กรณีที่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต้องเป็นกรณีที่ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น กรณีที่ ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ จึงไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของก.พ.ค. และไม่ได้เป็นคดีที่ กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น หากจะนำคดีมาฟ้องในกรณีดังกล่าว ต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ ย่อมใช้ระยะเวลาการพิจารณาคดี เพราะอาจมีการพิจารณาคดีถึงสองชั้นศาล ยกตัวอย่างเช่นมีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อปี พ.ศ. 2558 ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเมื่อปี พ.ศ. 2560 (คดีหมายเลขคำที่ บ. 48/2558 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 19/2560) มีการอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเมื่อปี พ.ศ. 2561 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.45/2561) ซึ่งเห็นได้ว่าใช้ระยะเวลาพิจารณาจากศาลปกครองชั้นต้นจนถึงศาลปกครองสูงสุดเป็นระยะเวลา 3 ปี โดยมีประเด็นพิจารณาว่าการไม่รับอุทธรณ์ของก.พ.ค. ชอบหรือไม่เท่านั้น ซึ่งอาจทำให้ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมาก โดยยังไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาของอุทธรณ์ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าในขณะที่คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของก.พ.ค. (เนื้อหาของอุทธรณ์) กฎหมายได้บัญญัติให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง จึงพิจารณาแค่ศาลปกครองสูงสุดแค่ชั้นศาลเดียว แต่กลายเป็นว่าคดีที่ ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์ต้องพิจารณาถึงสองชั้นศาล ซึ่งไม่ใช่เนื้อหาของอุทธรณ์แต่อย่างใด อันเป็นการทำให้ข้อพิพาทไม่ได้รับการพิจารณาโดยเร็ว

2. กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำวินิจฉัย) ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงเป็นข้อหาหนึ่ง ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหาด้วย ในส่วนของข้อหาเรียกค่าเสียหาย (ละเมิด) นั้นเป็นคดีมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แต่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะไม่พิจารณาไปในคดีเดียวกันแต่ศาลจะมีคำสั่งให้แยกข้อหาเป็นอีกคดีหนึ่งแยกกันไป ตามข้อ 80 ประกอบกับข้อ 98 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>3</sup> โดยข้อหาขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และให้ส่งคำฟ้องในคดีที่มีคำสั่งให้แยกออกเป็นคดีใหม่ (ข้อหาเรียกค่าเสียหาย) ไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณา<sup>4</sup>เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาอย่างไรแล้วคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะมีผลผูกพันคู่กรณีตามมาตรา 70 วรรคหนึ่งและมาตรา 73 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองชั้นต้นจะพิพากษาในข้อหาเรียกค่าเสียหายโดยถือเอาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นหลัก ตัวอย่างเช่นหากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เพราะเหตุที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) ชอบด้วยกฎหมายแล้วศาลปกครองชั้นต้นจะพิพากษาในคดีเรียกค่าเสียหายว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นการกระทำละเมิด<sup>5</sup> (การกระทำละเมิดต้องเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย) เมื่อต้องถือตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด กรณีเช่นนี้จะทำให้คดีที่เรียกค่าเสียหายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะยังไม่มีคำพิพากษาจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษา และพบว่าส่วนใหญ่คู่กรณีจะยื่นเอกสารคำคู่ความคำฟ้องคำให้การหรือเอกสารอื่นในคดีที่เรียกค่าเสียหายนั้นโดยมีเนื้อหาข้อเท็จจริง ข้อต่อสู้เช่นเดียวกับที่ได้เคยยื่นไว้ในคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ทำให้คู่กรณีต้องเพิ่มภาระมากขึ้นในการยื่นเอกสารหรือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่าง ๆ และยังทำให้คู่กรณีเสียเวลา จึงทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าศาลปกครองสูงสุดจะมี

<sup>3</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 80 ในคดีที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่น ๆ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะ เพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดีแล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีจะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ข้อ 98 การฟ้องคดีตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3) ให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นตามที่กำหนดไว้ในภาค 2 มาใช้บังคับกับคดีที่ฟ้องตามข้อนี้โดยอนุโลม

<sup>4</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.25/2557

<sup>5</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1850/2563

อำนาจที่จะพิจารณาคดีไปคดีเดียวกันได้หรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวทั้ง 2 ข้อ จึงมีข้อพิจารณาว่าการที่กำหนดให้ข้อหาที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด โดยที่กำหนดให้บางกรณีของคำวินิจฉัย ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นอาจทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวและส่งผลกระทบต่อข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษ ในระหว่างที่คำสั่งลงโทษข้าราชการเช่น การปลดออกหรือไล่ออกยังคงมีผลอยู่ส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นยอมเสียสิทธิต่างๆ เช่น

1) เงินเดือน สิทธิในค่ารักษาพยาบาล สิทธิค่าเช่าบ้าน รวมทั้งสิทธิอื่นที่ข้าราชการพึงได้รับ

2) ในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษา บุคคลอื่นอาจมองว่าข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษในทางที่ไม่ดี ส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการเสียชื่อเสียง

3) เสียโอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง เนื่องจากผู้นั้นยังอยู่ในระหว่างได้รับคำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

4) หากข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว ก่อนที่ศาลมีคำพิพากษา การคืนตำแหน่ง หรือคืนสิทธิต่างๆอาจมีปัญหาได้

การที่ต้องยื่นฟ้องในคดีประเภทดังกล่าวที่ศาลปกครองชั้นต้นก่อนจึงไม่ได้รับการพิจารณาโดยเร็ว ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงเพื่อที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายสำหรับพิจารณาคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษซึ่งสาเหตุที่กำหนดการฟ้องคดีเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงเพื่อเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการวินัยข้าราชการพลเรือนให้มีข้อยุติได้โดยเร็วยิ่งขึ้น<sup>6</sup> จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าควรให้กรณีคำวินิจฉัยของก.พ.ค. ทั้งสองปัญหา อยู่ในอำนาจพิจารณาศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดหรือไม่ โดยศึกษาจากมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

<sup>6</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2558. หน้า 306



2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประกันในการปฏิบัติราชการของบุคลากรภาครัฐ ขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการและการฟ้องคดีต่อศาล และอำนาจพิจารณาพิพากษาของต่างประเทศ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเฮลเลนิก

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ต่อศาลปกครอง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

2.4 เพื่อนำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

### 3. สมมติฐานในการศึกษา

ปัจจุบันคดีตามมาตรา 116 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เฉพาะข้อหาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ส่วนข้อหาอื่นให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งทำให้เวลาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองข้อหามาพร้อมกัน ศาลจะแยกข้อหากันไป ทำให้เกิดปัญหาคืออาจทำให้ผู้ฟ้องคดีสับสนในการดำเนินคดี และเพิ่มภาระ ในการนี้เห็นควรมีการแก้ไขกฎหมายตามมาตรา 116 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้ครอบคลุมถึงคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของก.พ.ค. ที่เกี่ยวข้องกับมาตราดังกล่าว

### 4. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเกี่ยวกับการฟ้องคดีตามมาตรา 116 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต่อศาลปกครองสูงสุด ในเรื่องอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง โดยศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเขตอำนาจศาล อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประกันในการปฏิบัติราชการของบุคลากรภาครัฐ ขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด และศึกษาเกี่ยวกับ

การฟ้องคดีต่อศาลเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเฮลเลนิก

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบแนวคิดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประกันในการปฏิบัติราชการของบุคลากรภาครัฐ ขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

5.2 ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการและการฟ้องคดีต่อศาล และอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลต่างประเทศ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเฮลเลนิก

5.3 ทราบการวิเคราะห์ปัญหาการฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ต่อศาลปกครอง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

5.4 ได้แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

## 6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพทางนิติศาสตร์ โดยการวิจัยเอกสาร ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารเป็นสำคัญโดยรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง รวมถึงบทความทางวิชาการ สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญจากตุลาการศาลปกครอง และพนักงานคดีปกครอง วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหานี้ต่อไป



## บทที่ 2

# แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรม การพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการป้องกันต่อศาลปกครอง

การบริหารงานบุคคลของราชการจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ แบบแผน ของทางราชการ และหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี รวมถึงต้องมีหลักประกันของข้าราชการ ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรม และสำหรับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection) นั้น เป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลอย่างหนึ่ง ประเทศไทย เริ่มกำหนดให้มีขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยตั้งคณะกรรมการ ชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ขึ้นทำหน้าที่ในการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งหาก ข้าราชการผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

### 1.แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรม

ระบบคุณธรรมเป็นระบบที่ใช้ในการจัดระบบข้าราชการ ซึ่งระบบบริหารข้าราชการ ที่เคยใช้มี 3 ระบบ<sup>7</sup> คือ 1) ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) 2) ระบบพรรคพวก (Spoils System) 3) ระบบคุณธรรม (Merit System)

1) ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง ระบบการสรรหา เลื่อน แต่งตั้ง โยกย้ายตำแหน่งบุคลากร คำนี้ถึงการตอบแทนประโยชน์ให้กัน และให้การสนับสนุนกันและกัน

2) ระบบพรรคพวก หมายถึง ระบบการแต่งตั้งบุคลากร โดยอาศัยจากการรู้จัก ชอบพอกัน ใช้สำหรับข้าราชการเมือง

3) ระบบคุณธรรม หมายถึง ระบบการสรรหา แต่งตั้งโยกย้าย การรักษา และการเลื่อน ตำแหน่งบุคลากรด้วยการให้โอกาสแก่คนที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถได้แข่งขัน เข้ามาอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการอาศัยความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัว หรือใช้เส้นสายตัดสิน

<sup>7</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหาร ราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ และการส่งเสริม คุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการ” และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....กรุงเทพมหานคร: หน้า 7

โดยใช้เกณฑ์ความรู้ความสามารถ การศึกษา ประสบการณ์ และผลการปฏิบัติงาน ใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่เมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคลของราชการจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ และหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี รวมถึงต้องมีหลักประกันของข้าราชการ คือ หลักประกันตามระบบคุณธรรม และหลักประกันด้านกฎหมาย<sup>8</sup>

### 1.1 หลักประกันตามระบบคุณธรรม

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำระบบคุณธรรมมาใช้ซึ่งเห็นได้จากตามมาตรา 76 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>9</sup> และตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 บัญญัติว่า การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
- (2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้
- (4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ
- (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองซึ่งสามารถแบ่งหลักการสำคัญของระบบคุณธรรม<sup>10</sup> ได้ดังนี้

1. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การเปิดโอกาสให้แก่ผู้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันหรืออาจกล่าวได้ว่าผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ทุกคนจะต้องได้รับการ

<sup>8</sup> บรรยาย นาคยศ. สรุปความรู้ “การอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารบุคคลในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” 27 มีนาคม 2566 สืบค้นจาก [http://www1.odd.go.th/WEB\\_PSD/plk/Knowledge/Knowledge%20summary/Knowledge%202-65/d3/n1.pdf](http://www1.odd.go.th/WEB_PSD/plk/Knowledge/Knowledge%20summary/Knowledge%202-65/d3/n1.pdf)

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรค 2 บัญญัติว่า รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>10</sup> พิธวรรณ กิตติคุณ ระบบคุณธรรมกับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ 20 มีนาคม 2566 สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/article/article\\_20221110102903.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20221110102903.pdf)

ปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะ ตระกูล การนับถือศาสนา ฯลฯ トラバไต ที่บุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว จะทำการกีดกันเขาเหล่านั้นไม่ได้อย่างเด็ดขาด

2. หลักความสามารถ (Competency) การประเมินผลงานเพื่อพิจารณา ความดีความชอบหรือเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือเพื่อการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านอื่นใดก็ตาม จะต้องยึดถือความสามารถเป็นหลัก ในระบบคุณธรรม ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานมากกว่า มีผลงานเหนือกว่าเท่านั้นที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนให้ขึ้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ต่างกับระบบอุปถัมภ์ซึ่งการพิจารณาให้ความดีความชอบนั้น ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน มีความสำคัญน้อยกว่าองค์ประกอบอย่างอื่น และอาจจะนำมาประกอบการพิจารณาหรือไม่ก็ได้

3. หลักความมั่นคง (Security) ระบบคุณธรรมเป็นระบบที่สามารถให้หลักประกัน แก่ผู้ปฏิบัติงานได้ว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ออกจากงานโดยไม่มีเหตุผล ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานจึงมีความมั่นใจได้ว่าจะสามารถยึดการทำงานเพื่อยังชีพไปจนครบเกษียณอายุ トラバไตที่ยังทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์และมีได้ทำผิดกฎระเบียบของหน่วยงาน นอกจากนั้น ระบบราชการยังให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการที่เกษียณ โดยการให้บำเหน็จบำนาญเป็นหลักประกันของชีวิตอีกด้วย

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ระบบราชการกำหนดไว้ว่า ข้าราชการจะต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการประจำไม่สามารถที่จะเป็นกรรมการพรรคการเมือง และในกรณีที่ ข้าราชการประจำลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็จะต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการประจำ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการประจำถูกแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำโน้มเอียงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมือง แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม

## 1.2 หลักประกันในด้านกฎหมาย

หลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมในสถานภาพของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษโดยไม่ชอบธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดหลักประกันตามกฎหมายให้แก่ข้าราชการ ดังนี้

**1.2.1 การร้องทุกข์ (Grievance)** เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ (Employee relations process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไข หรือแก้ไขความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อคน ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้

### 1) จุดประสงค์ของการร้องทุกข์

- (1) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา
- (2) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือความคับข้องใจของผู้ใต้บังคับบัญชา
- (3) เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์
- (4) เพื่อให้มีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรมและเหมาะสม
- (5) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

### 2) เหตุแห่งการร้องทุกข์

การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้เกิดความคับข้องใจอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ซึ่งจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- (1) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต
- (2) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร
- (3) เป็นการใช้อุปินาโดยมิชอบ
- (4) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางอย่างอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร
- (5) ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอันใดที่ไม่เป็นตามระบบคุณธรรม ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

### 3) ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

- (1) ก.พ.ค. มีอำนาจเรื่องร้องทุกข์ในกรณีดังต่อไปนี้<sup>11</sup>
  - ก. เหตุร้องทุกข์เกิดหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการบริหารราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี
  - ข. เหตุร้องทุกข์เกิดจากปลัดกระทรวงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด
  - ค. เหตุร้องทุกข์เกิดจากนายกรัฐมนตรี

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 123 วรรคสอง

(2) ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป สำหรับกรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาดังนี้<sup>12</sup>

ก. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

ข. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดี และให้อธิบดีมีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

ค. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

#### 4) การวินิจฉัยคำร้องทุกข์

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ ดังนี้<sup>13</sup>

- (1) ไม่รับร้องทุกข์
- (2) ยกคำร้องทุกข์
- (3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง
- (4) ให้เยียวยาความเสียหาย
- (5) ให้ดำเนินการอื่นใด เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สิ้นสุด และในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>14</sup>

**1.2.2 การอุทธรณ์ (Appeal)** เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice process) ในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือ ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม การอุทธรณ์เป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมที่สำคัญ

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 123 วรรคหนึ่ง และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 20

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 124 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 25

<sup>14</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 25 และข้อ 56



ประการหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ

## 2.การพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection)<sup>15</sup> เป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลอย่างหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยเริ่มกำหนดให้มีขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ขึ้นทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์โดยก่อนหน้านี้นี้ไม่มีกระบวนการพิทักษ์ระบบคุณธรรมบัญญัติไว้ในกฎหมายใด โดยตรงมาก่อนแต่ในทางหลักการแล้วถือว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบ คุณธรรม นับแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ใช้บังคับ เป็นต้นมามีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “ก.พ.ร.” ทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 โดยกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ทำหน้าที่ ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีหน้าที่ 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะนิติบัญญัติ กล่าวคือ กำหนดวิธีการเลือกสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ ลักษณะบริหาร กล่าวคือ พิจารณาอนุมัติการบริหารงานบุคคลในบางกรณีลักษณะตุลาการ กล่าวคือ การพิจารณา การอนุมัติ การไล่ออกจากราชการ ทั้งนี้ ก.พ.ยังมีอำนาจตั้งอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด รวมทั้งตั้งอนุกรรมการวิสามัญได้ด้วย นับแต่พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ทำหน้าที่ในการ ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนมากระทั่งปัจจุบัน ซึ่ง ก.พ. ได้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเฉพาะการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนอีกด้วย แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจะมีการแก้ไขหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน

<sup>15</sup> สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. 6 ปี ก.พ.ค. ก่อร่างสร้างฐาน 10 มีนาคม 2566 สืบค้นจาก

พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก็ตาม แต่ก็ยังคงให้อำนาจ ก.พ. เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนตลอดมา

เมื่อ ก.พ. ต้องทำหน้าที่ทั้งอำนาจทางนิติบัญญัติ โดยการออกกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือน อำนาจทางบริหาร โดยพิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนตามที่ ส่วนราชการเจ้าสังกัดขอมา และอำนาจทางตุลาการ โดยพิจารณาเรื่องการลงโทษข้าราชการ และการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดตามหลักการของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ว่า การให้ ก.พ. มีบทบาท ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้าน ตุลาการ ในเวลาเดียวกันนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจาก ก.พ. เป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ และสั่งให้ส่วนราชการปฏิบัติตาม แล้วยังใช้อำนาจในการตัดสินชี้ขาดเสียเอง อันจะทำให้หลักประกัน ความเป็นธรรมของ ข้าราชการลดหย่อนไป อีกทั้ง ก.พ. ต้องสวมหมวก 2 ใบ ในฐานะเป็นรับใช้ ฝ่ายบริหารและควบคุมฝ่ายบริหาร จึงให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนได้ไม่เต็มที่ อีกทั้ง ขาดความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย เนื่องจากต้องอยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร ที่มีนายกรัฐมนตรีกำกับอยู่ การคุ้มครองความเป็นธรรมและความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ ของข้าราชการอาจทำได้ไม่เพียงพอ จึงใช้แนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีหน่วยงาน ดูแลพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการที่เรียกว่า “Systems Protection Board” เข้ามาแก้ไข ปรับปรุงระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย แนวคิดดังกล่าว จึงถูกนำมาปรับใช้ในระบบราชการพลเรือนประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ชุดหนึ่งซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ซึ่ง ก.พ.ค. มีฐานะเป็นองค์กรกิ่งตุลาการเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ของราชการพลเรือน รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัย เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการ พลเรือนสามัญที่มีความคับข้องใจ สำหรับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยนั้น ก.พ.ค. จะใช้วิธีการพิจารณา วินิจฉัยในระบบไต่สวนเช่นเดียวกับ ศาลปกครอง ซึ่งแตกต่างไปจากการพิจารณาวินิจฉัยแบบเดิม ที่ใช้ระบบกล่าวหา

ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้ บัญญัติให้ มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย กรรมการ 7 คน ที่ได้รับการคัดเลือกมาจากคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน และกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ หนึ่งคนซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยกรรมการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและ

เลขานุการ กรรมการ ก.พ.ค. ทั้ง 7 คน ต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

## 2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

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

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

## 2.2 การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

“วินัย” หมายถึง ปทัสถานแห่งความประพฤติซึ่งกำหนดไว้เป็นข้อปฏิบัติ หรือแบบแผน สำหรับคนในหน่วยงานในหมู่เหล่า หรือในวงการแต่ละแห่ง โดยจะเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบแผนที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า “วินัย” <sup>17</sup> โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ เพื่อความเจริญและ ความมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน อีกทั้งยังมีจุดมุ่งหมาย เพื่ออรรถศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย การฝ่าฝืนบรรทัดฐานแห่งความประพฤติดังกล่าว เป็นผลให้ต้องการดำเนินการทางวินัยกับผู้ ที่ฝ่าฝืนนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือน และการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนที่ฝ่าฝืนไว้ การดำเนินการทางวินัยประกอบไปด้วย 4 ส่วนสำคัญได้แก่ การสอบสวน การพิจารณาสั่งลงโทษ การตรวจสอบคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับโทษทางวินัยได้กำหนดไว้ 5 สถานได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 30

<sup>17</sup> ประเวศ ฒ นคร.วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ เอกสารการสอนชุดวิชาการ บริหารงานบุคคลภาครัฐ, หน้าที่ 10 นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2543 หน้า 680-681



ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่งนั้น ได้แก่

(1) คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และวินัยร้ายแรง  
 (2) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นเจ็บป่วย ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสม่ำเสมอ

(3) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ไม่มีสัญชาติไทย ไม่เลื่อมใส ในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ไว้ก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(4) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่สามารถ ปฏิบัติ ราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(5) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นหย่อนความสามารถ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสม กับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(6) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีกรณีถูกสอบสวน ว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษ แต่มีมลทิน หรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ หรือ

(7) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

โดยคำสั่งดังกล่าวผู้ได้รับคำสั่งหากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง กฎหมายกำหนดให้ยื่น อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งเพื่อให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการวิธีพิจารณา

### 2.3 หลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

หลักการสำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาระบบกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ของ ก.พ.ค. ดังต่อไปนี้<sup>18</sup>

<sup>18</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549), รายงานการศึกษาวินัย โครงการเพื่อวางระบบ วิธีพิจารณาด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมและดำเนินการเพื่อออกกฎระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน และเตรียมความพร้อม, เอกสารไม่ตีพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 7

### 2.3.1 หลักการกำหนดให้องค์กรทำหน้าที่พิจารณาในรูปของคณะบุคคล

การดำเนินการทางวินัยย่อมมีผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนทุกชั้นตอน จึงมีความสำคัญที่จะต้องให้มีการดำเนินการให้ได้ความจริงและยุติธรรมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของการดำเนินการทางวินัยผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวนอกจากจะต้องเป็นธรรมและเป็นกลางแล้วยังต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางมาร่วมดำเนินการประกอบกันด้วย ซึ่งการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนก็เช่นกัน ดังนั้น การจะให้บุคคลเพียงคนเดียวทำหน้าที่นี้ก็ไม่อาจจะเป็นการประกันความเป็นธรรมได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนจึงควรเป็นองค์กรในรูปของคณะบุคคล ซึ่งการพิจารณาในรูปของคณะบุคคลโดยเสียงข้างมากนั้นจะเป็นหลักประกันด้านความเป็นกลางได้ดี นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในการพิจารณานั้นยังลดข้อผิดพลาด ที่อาจเกิดขึ้นให้น้อยลงได้ด้วย

### 2.3.2 หลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียของผู้พิจารณา

หลักความเป็นกลางและความไม่มีส่วนได้เสียของผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยคดี เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของความยุติธรรมสำหรับคู่กรณีพิพาท ไม่ว่าจะอยู่ในระบบศาลใด ประเทศใด ซึ่งเป็นหลักการอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพราะหากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาท มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีประโยชน์ได้เสียไม่ว่าในทางใด หรือมีเหตุโกรธเคืองกันมาก่อนกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นธรรมดาที่ผู้ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาทดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับคู่กรณีด้วยเหตุดังกล่าวมีโอกาสที่จะทำให้ผู้นั้นพิจารณาด้วยความเป็นกลางเสียไปย่อมมีมากขึ้น

### 2.3.3 หลักการฟังคู่ความ

หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานของการคุ้มครองคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญคือ การวินิจฉัยหรือการพิพากษาคดีจะต้องเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาได้ค้นหาความจริงได้ ต้องมีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายเสนอข้ออ้างหรือข้อต่อสู้พยานหลักฐาน ความเห็นของตนที่เกี่ยวกับคดี ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นประธานของกระบวนการวิธีพิจารณา มิใช่เป็นเพียงกรรมหรือวัตถุที่ถูกกระทำในกระบวนการวิธีพิจารณาเท่านั้น

## 2.4 ผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค.

อาจมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ดังนี้

- (1) ไม่รับอุทธรณ์
- (2) ยกอุทธรณ์
- (3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ

(4) ให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์

(5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ทั้งนี้ ก.พ.ค. จะเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ.ค.

ตามมาตรา 104 ว่าสมควรเพิ่มโทษ ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ สั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่า ทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากกรณีดังกล่าวมานี้แนวคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรม ไม่ว่าจะเป็นหลักประกันตามระบบคุณธรรม หลักประกันในด้านกฎหมาย เป็นระบบที่ต้องมีในการบริหารงานบุคคลของราชการ ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องมีหลักคิดในแนวดังกล่าว ทำให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความเป็นธรรม ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งในการพิจารณาประเด็นที่ศึกษาทั้งสองประเด็นว่าควรให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่

### 3. ระบบการควบคุมของฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็น 2 ระบบ<sup>19</sup>คือ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันและการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข

#### 3.1 การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน

การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน หมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครอง อันเป็นการควบคุมในระยะเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจแยกการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันได้เป็น 2 กรณีคือ

3.1.1 การควบคุมโดยองค์กรรัฐ และ 3.1.2 การควบคุมโดยประชาชน

##### 3.1.1 การควบคุมโดยองค์กรรัฐ

###### 1) การควบคุมโดยองค์กรของรัฐทั่วไป

<sup>19</sup> พงษ์พิพัฒน์ ศรีจันทร์. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพฯ. 2563. หน้า 33

ในกฎหมายไทย องค์การของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าทีในการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาพ.ศ. 2522 มาตรา 7 บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี
2. รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี
3. เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือ แก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

## 2) การควบคุมโดยองค์การของรัฐที่มีอำนาจเฉพาะเรื่อง

กฎหมายจะมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น โดยให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายหรือเป็นองค์การที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ การกำหนดให้มีคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดต่องค์กรฝ่ายปกครองที่ให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นผู้ให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีการตรากฎหมายลำดับรองหรือให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีบทบาทในการตรวจสอบความถูกต้องก่อนที่จะมีการกระทำในเรื่องนั้น ๆ

### 3.1.2 การควบคุมโดยประชาชน

การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการเตรียมการหรือในขั้นการพิจารณาของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ (1) เพื่อให้บุคคลที่อาจเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้เข้ามาปกป้องผลประโยชน์จากการกระทำของฝ่ายปกครอง (2) เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถประเมินความต้องการหรือความรู้สึกของผู้มีส่วนได้เสียได้ถูกต้องยิ่งขึ้น (3) เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารการควบคุมโดยประชาชน อาจแยกเป็น 2 รูปแบบ คือ (ก) การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม (ข) การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ

### 3.2 การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข

ควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขเป็นการควบคุมภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลผู้รับคำสั่งแล้ว เช่น มีการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ดังนั้น การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขจึงเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

ที่มีผลในทางกฎหมายต่อบุคคลผู้รับคำสั่ง การควบคุมแบบแก้ไขย่อหมายความว่า หากการกระทำทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่มีข้อบกพร่องหรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิของบุคคล ก็ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้น การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมโดยองค์การภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมโดยองค์การภายนอกฝ่ายปกครอง การควบคุมแบบแก้ไขโดยองค์การภายในฝ่ายปกครอง หมายถึง การควบคุมตรวจสอบโดยองค์การฝ่ายปกครองภายหลังจากมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว มักมีการกำหนดให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้

#### 4. หลักกฎหมายของการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ ตลอดจนจะต้องมีระบบตรวจสอบที่ดีเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยยุติธรรมและปราศจากอคติและความลำเอียง เห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการจึงมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายในหลาย ๆ ด้าน โดยมีกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

##### 4.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายถึง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครอง จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะกระทำนอกขอบอำนาจที่ กฎหมายกำหนดมิได้<sup>21</sup> การกระทำการของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้

##### 4.2 หลักการโต้แย้งคัดค้าน

หลักการโต้แย้งคัดค้าน<sup>22</sup> หรือ หลักการฟังความสองฝ่าย ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลในการปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักการนี้บังคับว่า ก่อนการวินิจฉัยสั่งการที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด ฝ่ายปกครอง

<sup>20</sup>สุนิดา คงมั่น. ความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ. 2556. หน้า 10

<sup>21</sup>นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน. 2555. หน้า 292

<sup>22</sup>บุบผา อัครพิมาน. หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 5(1) ,15 – 16.



ต้องให้ออกาสบุคคลนั้นมีโอกาสโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตน เพื่อให้บุคคลนั้น อยู่ในสถานะที่จะปกป้องสิทธิหรือประโยชน์ของตนได้ โดยฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริง และเหตุผลที่จะใช้เป็นข้อมูลในการออกคำสั่งให้แก่บุคคลนั้นทราบ รวมทั้งจะต้องให้เวลา อันสมควรในการจัดเตรียมเอกสารพยานหลักฐานของบุคคลดังกล่าวด้วย

ในส่วนระบบกฎหมายไทย ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30<sup>23</sup> โดยถือว่าขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว เป็นสาระสำคัญอันเป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือและ ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอาจมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานก็ตาม แต่เนื่องจากภารกิจของฝ่ายปกครองที่มีความหลากหลาย หากกฎหมาย กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการดังกล่าวในทุก ๆ กรณี อาจทำให้ความเสียหายต่อส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักการโต้แย้งคัดค้าน โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่ง กำหนดให้ ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองที่แม้จะมีลักษณะไปกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีได้ ก็ไม่จำเป็นต้องให้ออกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แบ่งออก เป็น 2 กรณี คือ

1) ข้อยกเว้นเด็ดขาด เป็นกรณีที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากกว่า ประโยชน์ของปัจเจกชน ซึ่งถือเป็นอำนาจผูกพันของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครอง ได้ทันที โดยไม่ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบและเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน หากการให้ออกาสเช่นนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อประโยชน์สาธารณะได้ มาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ

2) ข้อยกเว้นไม่เด็ดขาด เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครอง ในการใช้ดุลพินิจที่จะให้สิทธิในการชี้แจงข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานหรือไม่ก็ได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ตามมาตรา 30 วรรคสอง<sup>24</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>23</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณี มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 30 วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้ นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควร ปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

### 4.3 หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

หมายถึง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของคำสั่งภายในหรือหนังสือเวียน นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการพิจารณาสั่งการหรือทบทวนคำสั่งใด ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งส่วนในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม โดยอาจดำเนินการเปลี่ยนแปลง ยกเลิกและแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นประการอื่น โดยการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้จะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม อำนาจบังคับบัญชา มีลักษณะที่แตกต่างจากอำนาจกำกับดูแล กล่าวคือ เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรภายใต้กำกับดูแล ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องทำเป็นรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชาที่แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ก็สามารถกระทำได้ และไม่มีกำหนดรูปแบบ

### 4.4 หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง

หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง<sup>25</sup> เป็นหลักกฎหมายที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญา โดยห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันมาแล้ว ซึ่งหลักการนี้ได้ขยายขอบเขตไปถึงกฎหมายปกครองโดยนำมาใช้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป

## 5.แนวคิดเรื่องศาลพิพากษาคดีกับศาลทบทวน

การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลนี้เป็นไปตามหลัก double degree de jurisdiction ซึ่งหมายความว่า คู่ความในคดีมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาจากศาลสองศาลที่ต่างกัน ซึ่งมีลำดับชั้นศาลที่ต่างกัน โดยภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรม เนื่องจากในศาลชั้นต้นอาจพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาดได้จึงจำเป็นต้องให้มีการพิจารณาทบทวนใหม่

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎ กำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง

(4) โดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>25</sup> บุนผา อัครพิมาน. หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 5(1), 22

โดยศาลสูงที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า และโดยปกติแล้วศาลสองศาลที่แตกต่างกันย่อมไม่น่าที่จะกระทำสิ่งที่ผิดพลาดร่วมกัน<sup>26</sup>

ศาลแต่ละชั้นศาลมีบทบาทที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในส่วนของศาลชั้นต้น และศาลสูง ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกันความยุติธรรม และสิ่งที่กำหนดบทบาทของศาลให้แตกต่างกันคือ การทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาลพิจารณา (Trial Court) กับการทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาลทบทวน (Review Court)<sup>27</sup>

ศาลพิจารณาคดี (Trial Court)<sup>28</sup> หมายถึง ศาลที่มีหน้าที่ ค้นหาความจริง โดยศาลพิจารณาจะทำหน้าที่พิจารณาคดีทั้งในส่วนของปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ในส่วนของการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ศาลพิจารณาจะต้องรับฟังปัญหาข้อเท็จจริงให้ยุติ โดยการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐาน เพื่อค้นหาความจริงจากข้อเท็จจริงที่รับฟังได้จากการพิจารณา ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อศาลได้ตรวจพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอด้วยตัวเอง ซึ่งจะทำให้ศาลได้สังเกตเห็นอาการทำทางต่าง ๆ ของพยานที่เกิดขึ้นในขณะที่เบิกความ รวมถึงได้ฟังถ้อยคำสำเนียงน้ำเสียงที่แสดงออกถึงความรู้สึกของพยานในระหว่างการสืบพยาน โดยการชั่งน้ำหนัก เนื่องจากการพิจารณาหมายถึง การนั่งพิจารณาซึ่งได้แก่การที่ศาลออกนั่งพิจารณาคดีโดยการสืบพยาน ดังนั้น ศาลพิจารณาในความหมายของศาลซึ่งมีหน้าที่ ค้นหาความจริงจึงต้องนั่งพิจารณาทำการสืบพยานแล้วชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อค้นหาความจริง เป็นเนื้อแท้ และเพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นไปด้วยความถูกต้องเที่ยงธรรมตามหลักการค้นหาความจริงมากที่สุด ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้วศาลชั้นต้นทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาทำการสืบพยานเพื่อ ค้นหาความจริงจากข้อเท็จจริงในคดีเป็นเบื้องต้น ส่วนศาลอุทธรณ์ที่ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงอีกชั้นหนึ่ง เป็นศาลพิจารณาชั้นที่สอง จึงต้องปฏิบัติตามหลักของศาลพิจารณา ไม่ต่างจากศาลชั้นต้น

ศาลทบทวน (Review Court) หมายถึง ศาลที่มีหน้าที่ทบทวนเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย เท่านั้น กล่าวคือเป็นศาลที่มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการปรับใช้บทกฎหมายใน การวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลล่างหรือตรวจสอบว่าศาลล่างได้ปฏิบัติถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายในการพิจารณาคดีนั้นหรือไม่ เท่านั้น โดยพิเคราะห์จากตัวบทกฎหมาย แต่จะไม่ก้าวล่วงไปวินิจฉัย ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอันเป็นปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งศาลล่างวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่ยุติมาแล้วอีก

<sup>26</sup> ชนกร วรปรัชญากุล. ระบบศาลยุติธรรมและการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาลในประเทศฝรั่งเศส *ดูภาพ นิตยสารสำนักงานศาลยุติธรรม*, เล่ม 1 ปีที่ 51 มกราคม-เมษายน 2547, 59-68. หน้า 60.

<sup>27</sup> จันจิรา นาคาสุ. *ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายการดำเนินคดีในศาลสูง* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปทุมธานี . 2558. หน้า 10

<sup>28</sup> “เรื่องเดียวกัน” .



โดยศาลทบทวนจะพิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลล่างวินิจฉัยหรือฟังมาจนเป็นที่ยุติแล้วจากพยานหลักฐานในสำนวนเข้ากับบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำชี้ขาดตัดสินคดีของศาลล่างรวมถึงการวางหลักกฎหมายที่สำคัญของประเทศ เพื่อวางแนวทางการปรับบทกฎหมายให้การวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้น

ปัญหาข้อเท็จจริง หมายถึง ข้อความหรือพฤติการณ์ใด ๆ อันเกิดขึ้นหรือมีอยู่ ที่ศาลสามารถวินิจฉัยได้เอง โดยไม่ต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ปัญหาข้อเท็จจริงยังรวมถึงการใช้ดุลพินิจของศาลในการออกคำสั่งใด ๆ ในระหว่างพิจารณา หรือทำคำพิพากษา หรือการกำหนดโทษ ลดโทษ เพิ่มโทษ รอกการลงโทษหรือไม่รอกการลงโทษ เป็นต้น

ปัญหาข้อกฎหมาย หมายถึง ปัญหาที่เกี่ยวกับการปรับบทกฎหมาย หรือการตีความกฎหมายว่าการกระทำที่ศาลได้พิเคราะห์จากพยานหลักฐานอันได้ข้อพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามบทกฎหมายใด<sup>29</sup>

การทบทวนคำพิพากษา<sup>30</sup> มีขึ้นเพื่อตรวจสอบทบทวน (Examination) แก้ไขข้อบกพร่องที่อาจเกิดในคำพิพากษาศาลชั้นต้น ตามความมุ่งหมายที่ว่า คำพิพากษาต้องมีผลสมบูรณ์ (consideration for purpose of Correction) การพิจารณาในลักษณะนี้จะต้องมีการตรวจสอบจากสำนวนคดีของศาลชั้นต้นเป็นหลัก โดยรับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนของศาลชั้นต้น และศาลสูงจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของศาลสูงที่จะไม่รับฟังข้อเท็จจริงนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในสำนวนคดี แต่ศาลสามารถออกนอกระบบโดยวาจา (oral agreement) ทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยก็ได้ เพราะการกระทำดังกล่าว จะทำให้ศาลสามารถเข้าใจข้อเท็จจริงได้ชัดเจนยิ่งขึ้นและสามารถนำมาประกอบการตัดสินใจ ซึ่งหลักที่สำคัญของการทบทวนคำพิพากษาในศาลสูง คือ

#### 1. หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา (Res Judicata)

หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษาเกิดจากแนวคิดที่ว่าคำพิพากษาของพระมหากษัตริย์มีความศักดิ์สิทธิ์ และไม่สามารถโต้แย้งได้ หลักนี้ตรงกับกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา โดยสหรัฐอเมริกาได้รับมาจากอังกฤษในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ หมายถึงการห้ามโต้แย้งผลคำพิพากษา ซึ่งมีผลเป็นการปิดปากคู่ความไม่ให้โต้แย้งเป็นอย่างอื่น

หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษาเป็นหลักที่มีความสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาความเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีเป็นที่ยุติ คู่ความ

<sup>29</sup>ราตรี ตามี. การพิจารณาคดีอาญาในศาลสูง (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ. 2549. หน้า 10

<sup>30</sup> นัตติยา พิรวินิจ. แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ ฎีกาในคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ. 2550. หน้า 11

และประชาชนควรที่จะเคารพต่อคำพิพากษาของศาลที่ชอบธรรมดังกล่าว โดยมีเหตุผลว่าในการฟ้องร้องคดีกันนั้นควรเป็นที่สุดคู่ความถูกปิดปากมิให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ และบุคคลไม่ควรต้องได้รับการเสี่ยงภัยถึงสองครั้งจากการกระทำครั้งเดียว

จากเหตุผลของหลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา (Res Judicata) ซึ่งถือว่าคำพิพากษาเป็นคำตัดสินข้อโต้เถียงที่ดีที่สุดและเป็นข้อยุติได้นี้ โดยหลักทั่วไป เมื่อมีคำพิพากษาอย่างไรแล้วก็ควรจะยุติได้ไม่ควรจะให้มีการอุทธรณ์อีกต่อไป เว้นแต่เฉพาะกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดเท่านั้นเพื่อที่จะทำให้ประชาชนเคารพต่อคำพิพากษา ไม่อุทธรณ์อย่างไรเหตุผล หรืออาศัยการอุทธรณ์เป็นการประวิงคดีคดีให้ช้าลง แต่คำพิพากษาของศาลชั้นต้นอาจมีความบกพร่องหรือความไม่ถูกต้องได้ ควรที่จะมีการตรวจสอบโดยศาลสูงก่อนจึงจะเป็นที่สุด หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษานี้ในปัจจุบันจึงใช้ในลักษณะที่เกี่ยวกับการห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ หรือห้ามฟ้องในคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

แนวความคิดของหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา จึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเหตุผลของความยุติธรรม ความเหมาะสมกับความจำเป็นในทางปฏิบัติ และความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในทางรัฐประศาสนโนบาย (Public Policy) ก็เพื่อประโยชน์ของคู่ความการประหยัดเวลาในทางคดีความ และเพื่อความจำเป็นระเบียบเรียบร้อยของกระบวนการยุติธรรม

## 2. หลักการค้นหาความจริง

การอุทธรณ์หรือฎีกาถือเป็นการทบทวนศาลชั้นต้น (institutional review) มิให้ทำผิดในข้อผิดพลาดทั้งหลายที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างพิจารณาคดีและทำคำพิพากษาและเป็นการสร้างความระมัดระวังมิให้ศาลชั้นต้นต้องกระทำผิดซ้ำอีกและตัดสินคดีอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์และฎีกาจะมีความชัดเจนมากกว่าประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เนื่องจากในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีหลัก "The Rule of Precedent" ซึ่งถือว่าคำพิพากษาของศาลในคดีก่อนเป็นที่ยอมรับนับถือและสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานของศาลในการวินิจฉัยคดีอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังที่มีข้อเท็จจริงหรือในประเด็นที่ใกล้เคียงกันได้

ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ แม้จะไม่ถือหลักเดียวกับคอมมอนลอว์ที่ต้องเดินตามแนวคำพิพากษาที่ได้มีการวินิจฉัยไว้ก่อน เพราะถือว่าคำพิพากษาดังกล่าวไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่ศาลสูงมีหน้าที่ดูแลศาลล่างเพื่อให้ศาลล่างทำการวินิจฉัยคดีโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดไม่เป็นธรรมแก่คดี โดยใช้ระบบของการอุทธรณ์และฎีกาก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะทบทวนศาลล่างนั่นเอง

การอุทธรณ์มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การอุทธรณ์นั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาคดีนั้นซ้ำใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพราะคดีนั้นได้พิจารณาเสร็จสิ้น

ไปแล้ว โดยคำพิพากษาของศาลชั้นต้นอันมีผลบังคับตามกฎหมายแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์จะเห็นได้ว่า การตัดสินคดีของขุนนางอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งประชาชนก็สามารถอุทธรณ์คำตัดสินนั้นต่อพระมหากษัตริย์ได้ ดังนั้น หากการตัดสินคดีของศาลชั้นต้นไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรม ก็ควรที่จะให้สิทธิอุทธรณ์คำตัดสินของศาลชั้นต้นไปยังศาลที่มีอำนาจเหนือกว่าเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมนั้น นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นที่อาจเกิดความพลั้งเผลอหรือผิดพลาดได้ ซึ่งความผิดพลาดทั้งหลายอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีเกี่ยวกับการฟังข้อเท็จจริง หรือการใช้กฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริง หรืออาจเกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดพลาดก็ได้ ฉะนั้น เรื่องผลของคดีเกิดจากการตัดสินที่ผิดพลาดไม่ว่าจะด้วยกรณีใด ๆ ก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่คู่ความ หากไม่ยอมให้ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยเหล่านี้แล้ว ย่อมเป็นการสร้างความไม่ยุติธรรมแก่สังคมโดยอ้อมได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องให้ประชาชนที่เห็นว่าตนเองไม่ได้รับความยุติธรรมจากคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น สามารถหาความยุติธรรมจากองค์กรที่อยู่สูงกว่าได้ โดยให้โอกาสแก่คู่ความในการที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาให้มีการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่งเป็นอย่างน้อย เพื่อให้ศาลที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า ซึ่งมีประสบการณ์มากกว่าช่วยตรวจสอบและแก้ไขข้อผิดพลาด หรือข้อบกพร่องต่าง ๆ อันเป็นการสร้างหลักประกันและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน<sup>31</sup>

การอุทธรณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่ความนั้น ทำได้โดยการแก้ไขความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษา รวมทั้งการแก้ไขคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกระบวนการอื่น ๆ ที่ไม่ถูกต้อง หรือเรียกว่าการแก้ไขข้อผิดพลาดที่ศาลล่างได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไว้

แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาล ก็มีใช้หลักการที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและสามารถกำหนดยกเว้นหลักการนี้ได้ ซึ่งการยกเว้นอาจเพราะสาเหตุเพื่อหลีกเลี่ยงมาให้ปริมาณคดีที่ศาลค้างมากเกินไป หรือเป็นคดีที่ข้อพิพาทควรได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว<sup>32</sup> ยกตัวอย่างเช่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสกฎหมายได้กำหนดประเภทคดีที่ให้ฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐ(ศาลสูงของสาธารณรัฐฝรั่งเศส)โดยตรง เช่น การฟ้องข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี

<sup>31</sup> ราตรี ตามี. การพิจารณาคดีอาญาในศาลสูง (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ. 2549. หน้า 28

<sup>32</sup> สุชาติณี บัวเขียน. ปัญหาการไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย ระเบียบข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (สารนิพนธ์ ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพฯ. 2563. หน้า 47

ซึ่งแนวคิดเรื่องศาลพิจารณากับศาลทบทวนนำมาพิจารณาในประเด็นที่ว่า การฟ้องคดีต่อศาล การพิจารณาคดีของศาลจะต้องพิจารณามากกว่าสองศาลทุกกรณีหรือไม่ แนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าไม่จำเป็นต้องพิจารณาสองศาลทุกกรณีไป

## 6.เขตอำนาจศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และสิ่งเพิกถอนได้ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>33</sup>

ในเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาล ซึ่งหมายถึงพื้นที่และประเภทคดีที่ศาลมีอำนาจพิจารณา<sup>34</sup> ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีการบัญญัติใช้คำว่า “เขตอำนาจ”<sup>35</sup> ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่ศาลมีอำนาจพิจารณา หรือใช้คำว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้”<sup>36</sup> ซึ่งหมายถึง ประเภทคดีที่ศาลมีอำนาจพิจารณา

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น<sup>37</sup> สำหรับเขตอำนาจศาลทั้งสองชั้นศาลตามพื้นที่ที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบันมีเพียงแห่งเดียวในกรุงเทพมหานคร ในขณะที่

<sup>33</sup> สุขุม ทองศิริ. ปัญหาข้อกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ศึกษาเฉพาะกรณี ก.พ.ค. ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 . สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร. (2554) หน้า 8

<sup>34</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, 2546. หน้า. 196

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง

ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีได้มีเขตอำนาจในท้องที่ได้ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

ฯลฯ

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7

ที่ศาลปกครองชั้นต้น ประกอบด้วย ศาลปกครองกลางและศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค โดยศาลปกครองชั้นต้นแต่ละแห่งมีเขตอำนาจศาลในพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนประเภทคดีที่ศาลมีอำนาจพิจารณา ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้” หมายความว่า ศาลปกครองในที่นี่คือทั้งศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งประเภทคดีตามมาตรา 9 กล่าวคือ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ได้บัญญัติในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้...

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

อาจกล่าวได้ว่า มีประเภทคดีที่ต้องยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ซึ่งเป็นคดีตามมาตรา 11 (1) (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ซึ่งตามมาตรา 116 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นคดีตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 7.การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมาย



กำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของของศาลปกครองสูงสุด แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### 7.1 เจื่อนไขการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง

เจื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการได้แก่ 7.1.1 ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 7.1.2 การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง และ 7.1.3 เจื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

#### 7.1.1 ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ซึ่งกำหนดความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองไว้ 2 ประการ คือ

1) ต้องเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาจากหลักที่ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้อง หากเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างคือ เพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบกระเทือนจากการนั้นก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อนี้แล้ว แต่หากเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ กล่าวคือผู้ฟ้องคดีจะต้องบรรยายให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วจึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้

2) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กล่าวคือ คำขอของผู้ฟ้องคดีทำคำฟ้องจะต้องเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือกรณีที่ศาลกำหนดคำบังคับให้ได้ กรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ และกรณีที่ไม่ว่าต้องมีคำบังคับของศาล ดังนี้

(1) กรณีที่ศาลกำหนดคำบังคับให้ได้ เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งพักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

(2) กรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ เช่น การขอให้ศาลมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ

(3) กรณีที่ไม่ต้องมีค่าบังคับของศาล เช่น กรณีที่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาในระหว่างการพิจารณาของศาลปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวสิ้นผลลงหรือถูกเพิกถอนโดยหน่วยงานทางปกครองเอง กรณีเช่นนี้ ศาลถือว่าเป็นกรณีที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไป ไม่ต้องมีค่าบังคับของศาลอีก

### **7.1.2 การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง**

การดำเนินขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีนี้ คือ การอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งหรือถือว่าทราบคำสั่ง ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ทั้งผู้ที่ถูกสั่งลงโทษ และผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการในบางกรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ เช่น กรณีเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยสม่ำเสมอกรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ หย่อนความสามารถบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ หรือกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษได้แต่มีมลทินมัวหมองในกรณีถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ เป็นต้น ส่วนกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ก็คือ<sup>38</sup> กรณีตามมาตรา 110 (2) และ (4) ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ กรณีข้าราชการพลเรือนผู้ใดสมัครไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการและกรณีทางราชการยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่ เท่านั้น

### **7.1.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี**

<sup>38</sup> ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการ ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปทุมธานี. 2556. หน้า 102

กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. การฟ้องคดีต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.โดยกำหนดให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงมิใช่ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่า ในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์

## 8. หลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรม ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายว่า หลักพื้นฐานของกฎหมาย คำว่า หลักนิติธรรม หรือมีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law เป็นหลักการปกครองประเทศ ด้วยความถูกต้องเป็นธรรม โดยกฎหมาย กล่าวคือ ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปจะให้ความหมายไปในหลักการปกครองที่ดี ก็คือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) และหมายถึง หลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม<sup>39</sup>

### 8.1 แนวคิดความยุติธรรมที่ล้ำค่าคือความไม่ยุติธรรม

ในเรื่องหลักนิติธรรมของศาลนั้น องค์กรระหว่างประเทศ คือ เนติบัณฑิตยสภา ระหว่างประเทศได้มีข้อมติเมื่อปี ค.ศ.2009 ให้ความหมายของคำว่า The Rule of Law ว่า ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องมีอิสระในการพิจารณาคดี<sup>40</sup> หลักในข้อนี้ได้ถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 วรรค 2 บัญญัติว่า ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

<sup>40</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย 23 ตุลาคม 2566 สืบค้นจาก

[https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1179](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1179)



หรือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรค 2 บัญญัติว่า ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้ เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง

ความอิสระนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายทุกระดับ เป็นความเข้มแข็ง และเป็นหลักประกันในความชอบธรรม (Rule of Law) ของนักกฎหมาย ในกระบวนการยุติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระ เป็นกลาง และเป็นธรรม ตามกฎหมาย

ความรวดเร็วนั้นเป็นความยุติธรรมส่วนหนึ่งของกระบวนการทางกฎหมาย แม้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นจะถูกต้องเป็นธรรม แต่หากไม่ได้กระทำไปด้วยความรวดเร็ว เหมาะสมกับกาลเวลาแล้ว (Reasonable Time) ความถูกต้อง และความเป็นธรรมนั้นอาจไม่เป็น ประโยชน์กับประชาชนเลยก็ได้ หรือที่มีคำกล่าวที่ว่า ความล่าช้าเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม (Justice Delayed is Justice Denied) ฉะนั้น นอกจากความอิสระของผู้พิพากษาศาลการจะเป็นหลักนิติ ธรรมที่นานาอารยประเทศรับรองแล้ว การพิจารณาคดีโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ก็เป็นหลักนิติธรรมของผู้พิพากษาศาลการในทุกศาล และทุกชั้นศาลอีกด้วย

ดังนั้น การพิจารณาคดีในศาลปกครองต้องพิจารณาถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม หากนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับประเด็นปัญหาจึงมีข้อพิจารณาว่าคดีตามประเด็นปัญหา ของก.พ.ค. ควรพิจารณาโดยศาลชั้นเดียวหรือไม่ เพื่อให้การพิจารณาคดีได้พิจารณาคดี ไปอย่างรวดเร็ว



### บทที่ 3

## กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการในประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเฮลเลนิก

การดำเนินการวินัยของข้าราชการในแต่ละประเทศจะมีการดำเนินการที่แตกต่างกันไป ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษา 3 ประเทศ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเฮลเลนิก สาเหตุที่ผู้ศึกษาเลือกสาธารณรัฐฝรั่งเศสเพราะถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการจัดองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้สร้างระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นมาจนเป็นที่ยอมรับว่าสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับประเทศไทยใช้กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาเป็นต้นแบบสำคัญของการร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>41</sup> ส่วนที่ผู้ศึกษาเลือกประเทศสหรัฐอเมริกาเพราะคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยได้แนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีหน่วยงานดูแลพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการที่เรียกว่า “Systems Protection Board” เข้ามาแก้ไขปรับปรุงระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย<sup>42</sup> ส่วนที่ผู้ศึกษาเลือกสาธารณรัฐเฮลเลนิกเพราะคำฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการที่ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและมีคำขอให้เยียวยาความเสียหายฟ้องต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง (ศาลปกครองสูงสุดสาธารณรัฐเฮลเลนิก) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1.กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการประเทศไทย

ประเทศไทยนั้นได้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ได้ถูกจัดตั้งเพื่อให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือนอันได้แก่ หลักความเป็นมืออาชีพ หลักความเป็นกลาง และความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจ หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย และหลักประกันความเป็นธรรม

<sup>41</sup> ธิปรัฐ อัครวงษ์. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการในศาลปกครองชั้นต้น. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารคดี) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ. 2557. (หน้า 48-49)

<sup>42</sup> สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. 6 ปี ก.พ.ค. ก่อร่างสร้างฐาน 10 มีนาคม 2566 สืบค้นจาก

<https://mspc.ocsc.go.th/sites/default/files/2018-12/mspc6year.pdf>

### 1.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการ<sup>43</sup> โดยมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญ ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยนั้น ก.พ.ค. มีหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องโดยก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>44</sup>

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

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ก.พ.ค. เป็นการจัดในรูปแบบคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตามที่กำหนดในมาตรา 114 วรรคสองและมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นตามมาตรา 116 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และมีผลเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของผู้อุทธรณ์ รวมทั้งมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดไว้เป็นการเฉพาะตามความ ในหมวด 9 การอุทธรณ์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก.พ.ค. จึงมีสถานะตามกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 3

<sup>43</sup> พันตำรวจโท ปัญญา ชะเอมเทศ. *อำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในการเพิ่มโทษตามมาตรา 120 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ. 2556. หน้า 83

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 30

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับงานด้านปกครอง ที่เรียกว่าศาลปกครองพิเศษในประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือที่เรียกว่าศาลปกครองพิเศษต้องฟ้องต่อ สภาแห่งรัฐ หรือเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผ่นดินกลาง ดังนั้น มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อ ศาลปกครองสูงสุดจึงสอดคล้องกับระบบกฎหมายประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศ สหรัฐอเมริกา<sup>45</sup>

### 1.1.1 การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งอุทธรณ์อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่งนั้น ได้แก่

- (1) คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และวินัยร้ายแรง
- (2) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นเจ็บป่วย ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสม่ำเสมอ
- (3) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้น ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ไม่มีสัญชาติไทย ไม่เลื่อมใสในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจาก ราชการไว้ก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิด ทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่สามารถ ปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ
- (5) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้น หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

<sup>45</sup> สุนทร วรรณโชติ. ปัญหาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 . สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร. (2557) หน้า 13

(6) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้น มีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟัง ลงโทษ แต่มีมลทินหรือ มัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหาย แก่ราชการ หรือ

(7) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้รับโทษ จำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

โดยคำสั่งดังกล่าวผู้ได้รับคำสั่งหากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง กฎหมายกำหนดให้ยื่น อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งเพื่อให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการวิธีพิจารณา

### 1.1.2 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบ คำสั่งดังนั้น ผู้มีสิทธิอุทธรณ์มี 2 ประเภท คือ

#### 1) ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย

หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ได้กระทำผิดวินัย และถูก สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งเป็นโทษทางวินัยตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์

2) ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551

หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ในกรณีดังต่อไปนี้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้

(1) เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ (มาตรา 110 (1))

(2) ขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือมีลักษณะต้องห้าม ดังนี้ (มาตรา 110 (3))

ก. ขาดคุณสมบัติทั่วไปในการเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ พลเรือน ตามมาตรา 36 ก. ในเรื่องไม่มีสัญชาติไทย หรือไม่เป็นผู้อยู่ในประเทศไทยในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

ข. มีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 36 ข. ในเรื่องที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นบุคคลล้มละลาย

(3) ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (มาตรา 110 (5))

(4) หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (6))

(5) มีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (7))

(6) ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 110 (8))

### 1.1.3 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่คู่กรณีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนนำคดีไปสู่ศาล หากไม่อุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดก็ไม่มียุติฟ้องคดีต่อศาลได้

### 1.1.4 กระบวนวิธีพิจารณาของ ก.พ.ค. และศาลปกครอง

เนื่องจากเจตนารมณ์ที่มุ่งให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการการทำงานของ ก.พ.ค. จึงมีขั้นตอนที่คล้ายกับการทำงานของศาลปกครอง ดังนี้<sup>46</sup>

(1) การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ก.พ.ค. พิจารณาโดยใช้ “ระบบไต่สวน” และแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับการพิจารณาของศาลปกครอง

(2) การถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้มีการถ่วงดุลขององค์คณะวินิจฉัยในการพิจารณาอุทธรณ์โดยจัดให้มีนิติกรผู้แถลง พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ควบคู่ไปกับการพิจารณาขององค์คณะวินิจฉัยเพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเช่นเดียวกับการมีตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครอง

(3) การแสวงหาข้อเท็จจริงตามหลักรับฟังความทั้งสองฝ่ายโดยใช้กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน คือ ทำคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม เช่นเดียวกับขั้นตอนในการพิจารณาคดีในศาลปกครอง

<sup>46</sup> ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ม.ป.ป.) หน้า 9



(4) ในส่วนของข้อที่แตกต่างกับศาลปกครองได้แก่การที่ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์ เรื่องคุ้มครองระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน เป็นสำคัญในขณะที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีความหลากหลาย และไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะเรื่องวินัยข้าราชการเท่านั้น

## 1.2 โครงสร้างศาลในประเทศไทย

ในส่วนของศาลปกครองนั้นมีเขตอำนาจ และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด<sup>47</sup> ซึ่งตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไว้ 4 ประเภท<sup>48</sup> หากไม่ใช่คดีดังกล่าวแล้วจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ในส่วนของศาลปกครองสูงสุด คดีที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง เป็นกรณีตามคดีมาตรา 11 (1) (2) และ (3) หรือคดีที่ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น เป็นกรณีคดีอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตาม มาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด 4 ประเภทตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ<sup>49</sup>

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ฯ ยังไม่ได้กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ จึงต้องฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น เพราะเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

<sup>49</sup> สำนักงานศาลปกครอง *โครงสร้างศาลปกครอง* 10 กันยายน 2566 สืบค้นจาก

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยปกติคดีประเภทนี้เป็นคดีลักษณะเดียวกับคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) นั้นเอง แต่ด้วยความสำคัญของกฎดังกล่าวจึงให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง อำนาจของศาลในการพิพากษาคดีจะเป็นไปตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)

(3) ลักษณะคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตัวอย่างเช่น มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีประเภทนี้มีการกำหนดขั้นตอนการตรวจอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ

หากเป็นกรณีคดีตาม (1) และ (2) ข้างต้น ผู้ฟ้องคดีอาจเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไปพร้อมกันก็ได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็จะมีอำนาจพิพากษาเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น

### 1.3 การฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดในคดีเกี่ยวกับการลงโทษ

ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.” ดังนั้นข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 2.กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการสาธารณสุขฝรั่งเศส

ข้าราชการในฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้<sup>50</sup>

1. ข้าราชการแห่งรัฐ ได้แก่ ข้าราชการทั่วไป ครู และรวมถึง ทหาร ตำรวจ ผู้พิพากษา อัยการ
2. ข้าราชการสาธารณสุข ได้แก่ บุคลากรในสถานพยาบาลเช่น แพทย์ พยาบาล ผู้อำนวยการโรงพยาบาล
3. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บุคลากรของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น การสรรหา

### 2.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของสาธารณสุขฝรั่งเศส

โดยหลักแล้ว การลงโทษข้าราชการเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย ซึ่งภายหลังได้รับความเห็นจากคณะกรรมการวินัย ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษสามารถพิจารณากำหนดโทษ โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการสั่งลงโทษเอาไว้

#### 2.1.1 โทษทางวินัย<sup>51</sup>

โทษทางวินัยของข้าราชการจะนำมาปรับใช้กับข้าราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และ ข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ มีลักษณะคล้ายกัน โดยกำหนดโทษวินัยไว้ 4 สถาน ตามลำดับความร้ายแรงของโทษจากน้อยไปหามาก ดังนี้

สถานแรก ได้แก่ การตักเตือนด้วยวาจา และการตำหนิ สำหรับคำสั่งลงโทษในขั้นนี้ไม่จำเป็นต้องเสนอคณะกรรมการพิจารณาทางวินัยเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนออกคำสั่ง สามารถออกคำสั่งได้เลย

สถานที่สอง ได้แก่ งดการเลื่อนตำแหน่ง (การตัดออกจากบัญชีรายชื่อ ผู้ที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง) การลดเงินเดือน การสั่งพักราชการไม่เกินสิบห้าวัน และการโยกย้าย

สถานที่สาม ได้แก่ การลดขั้น และการสั่งพักราชการตั้งแต่สามเดือนถึงสองปีโดยไม่ได้รับเงินเดือน กรณีการสั่งพักราชการอาจกำหนดให้รอการลงโทษไว้ได้ทั้งหมด หรือบางส่วนโดยผู้ได้รับคำสั่งกลับเข้าทำงานภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาการลงโทษ

<sup>50</sup>สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ระบบราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส 11 มีนาคม 2566 สืบค้นจาก <https://www.ocsc.go.th/node/3752>

<sup>51</sup>นิษฐา เตมิตฤชณา .การพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (2564)

สถานที่สี่ เป็นโทษสถานที่หนักที่สุด ได้แก่ การปลดออกจากราชการ และการไล่ออกจากราชการ ปัจจุบันคำสั่งลงโทษให้ไล่ออกโดยไม่ได้รับบำนาญได้ถูกยกเลิกไปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 ศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ว่า คำสั่งลงโทษให้ปลดออกจากราชการและคำสั่งให้ไล่ออกจากราชการโดยไม่ได้รับบำนาญถือเป็นคำสั่งที่ขัดต่อมาตรา 1 แห่งพิธีสารของสนธิสัญญายุโรป ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งรับรองสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งสิทธินั้นยังรวมถึงสิทธิในการได้รับบำนาญ ด้วย

### 2.1.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครอง (*Les recours administratifs*)

เมื่อได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ข้าราชการที่รับคำสั่งสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง หรือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง และในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งต้องมีการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผลของการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลเลื่อนออกไปแต่ไม่มีผลต่อการบังคับตามคำสั่งลงโทษทางวินัย

1) การอุทธรณ์รูปแบบปกติ (*Les recours ordinaires*) ได้แก่การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง (*Le recours gracieux*) และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง (*Le recours hierarchique*)

กระบวนการอุทธรณ์ประเภทนี้ไม่มีในระบบราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีระบบคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งนั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจยื่นตามคำสั่งเดิมให้ลงโทษข้าราชการผู้นั้นนับแต่วันที่คำสั่งเดิมมีผลใช้บังคับ หรือเพิกถอนคำสั่งเดิม หรือให้เหตุผลใหม่แทนที่เหตุผลเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในคำสั่งเดิม หรือยกคำร้อง หรือมีคำสั่งลงโทษใหม่กำหนดโทษลดลง

2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (*Les recours d'appel*)

โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการต่อศาลปกครอง ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล

การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารบุคลากรภาครัฐ ซึ่งมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในคณะกรรมการบริหารบุคลากรภาครัฐทั้งส่วนกลางและคณะกรรมการบริหารบุคลากรภาครัฐในสถานพยาบาล โดยคณะกรรมการจะพิจารณาให้ความเห็นต่อคำร้องอุทธรณ์ของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยในบางกรณีเท่านั้น โดยเฉพาะกรณีคำสั่งให้ปลดออกจากราชการและไล่ออกจากราชการที่เสียงส่วนใหญ่หรือสองในสามของกรรมการ

ที่มาประชุมในคณะกรรมการพิจารณาทางวินัยไม่ได้เสนอให้มีการลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ทั้งนี้ ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจาก เป็นเพียงความเห็นที่เสนอแนะต่อหน่วยงาน ให้พิจารณาข้อเท็จจริงในคำอุทธรณ์อีกครั้ง

กรณีความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในคณะกรรมการ บริหารบุคลากรภาครัฐของสถานพยาบาลเสนอให้ลงโทษสถานเบาว่าคำสั่งเดิม หน่วยงานจะมีคำสั่ง ใหม่แทนที่คำสั่งเดิมตามความเห็นคณะกรรมการซึ่งมีค่าบังคับที่เคร่งครัดกว่าความเห็นของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในคณะกรรมการบริหารบุคลากรภาครัฐของส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ในสถานพยาบาล ซึ่งได้รับคำสั่งลงโทษอาจเสนอให้สภาแห่งรัฐพิจารณาเพิกถอน ความเห็นซึ่งมีสถานะบังคับได้ ตัวอย่าง พยาบาลในสถานพยาบาลร้องให้พิจารณาเพิกถอนความเห็น ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในสถานพยาบาลที่เสนอให้มีคำสั่งไล่ออก จากการเป็นข้าราชการแทนการลดเงินเดือนไปสามระดับในความผิดฐานทำงานสองแห่งในเวลา เดียวกัน<sup>52</sup>

การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ส่วนท้องถิ่น (Conseil de discipline de recours territorial) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งระดับจังหวัดและระดับแคว้น คณะกรรมการแต่ละคณะมีตุลาการศาลปกครองเป็นประธานกรรมการ โดยองค์ประกอบของ กรรมการมีตัวแทนฝ่ายข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การ มหาชนส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการจะทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นยกคำร้องอุทธรณ์ หรือแนะให้ หน่วยงานทบทวนคำสั่ง หรืออาจจะเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย พร้อมให้เหตุผลประกอบความเห็น

คำแนะนำของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ส่วนท้องถิ่นมีค่าบังคับให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกคำสั่งที่มีโทษหนักกว่าโทษที่ คณะกรรมการเสนอได้ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องออกคำสั่งใหม่แทนที่คำสั่งเดิมให้มีโทษ ระดับเดียวกับโทษตามความเห็นของคณะกรรมการ หากไม่มีการแก้ไข ท้องถิ่นย่อมต้องรับผิดชอบ ในขณะเดียวกันความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยส่วนท้องถิ่น ถือเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิ ซึ่งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอาจเสนอให้ศาลปกครองพิจารณาเพิกถอนได้ เช่นคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ที่ให้มีคำสั่งลดขั้นเจ้าหน้าที่ ที่ข้าราชการชวครวเป็นเวลาสิบห้าวัน

### 2.1.3 องค์การกลางบริหารบุคคล

<sup>52</sup>ชินชฎา เตมิตถุณา .การพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาล ปกครอง (2564) หน้า 14



องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของฝรั่งเศสก็คือสภาชั้นสูงของข้าราชการของ รัฐ(le conseil superieur de la fonction publique de l'Etat) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปี 1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ<sup>53</sup>

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐ
- 2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ข้าราชการ
- 3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัยการเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน
- 4) รับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการ ภาครัฐโดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- 5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไป ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิด การพัฒนาวิชาชีพ

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสภาชั้นสูงของข้าราชการตุลาการ สภาชั้นสูงของข้าราชการทหาร และสภาชั้นสูงของข้าราชการครู

## 2.2 โครงสร้างศาลในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งระบบศาลออกเป็นสองระบบ คือระบบศาลคู่ เป็นระบบ ศาลยุติธรรม ซึ่งพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา และระบบศาลปกครอง ซึ่งพิจารณาคดีปกครอง ศาลยุติธรรมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา<sup>54</sup>

ศาลปกครองฝรั่งเศสมีโครงสร้างของศาลปกครอง 3 ชั้นศาล ได้แก่

- 1) ศาลปกครองสูงสุด หรือ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)
- 2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours Administratives d' Appel)

<sup>53</sup> Jean-Francois LACHAUME, La Fonction Publique 2 édition, (Paris : Dalloz, 1998), p. 92-102 และ Jean-Marie AUBY et Jean-Bernard AUBY, Droit de la Fonction Publique, (Paris : Dalloz, 1997), p. 62-70. อ้างในรายงานเรื่อง โครงสร้างปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.). 2545 หน้า 74

<sup>54</sup> ธนัตถ์ ผูกมิตร. บทบาทของศาลอุทธรณ์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ. 2554. (หน้า 60)



### 3) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratifs)

ในระดับศาลปกครองชั้นต้นนอกจากมีศาลปกครองทั่วไปแล้ว ยังมีศาลปกครองเฉพาะด้าน หรือคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อพิจารณาพิพากษาคำร้องและข้อพิพาททางปกครองที่อาศัยความชำนาญพิเศษเฉพาะด้านในฐานะศาลปกครองชั้นต้น ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการมรยาทของสภาวิชาชีพต่างๆ

#### ศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่นอกจากทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษา ด้านกฎหมายให้แก่รัฐบาลแล้วยังทำหน้าที่ในฐานะศาลปกครองสูงสุดอีกด้านหนึ่งโดยที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบศาลคู่ ซึ่งมีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ดังนั้น สภาแห่งรัฐจึงเป็นศาลปกครองสูงสุดทางด้านคดีปกครอง สำหรับศาลยุติธรรมมีศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททั้งทางแพ่งและทางอาญา อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของสภาแห่งรัฐมีดังต่อไปนี้<sup>55</sup>

ประการแรก สภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายสำหรับคดีที่ฟ้องตรงไปยังสภาแห่งรัฐเกี่ยวกับ ความชอบด้วยกฎหมายของรัฐกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการระดับชาติ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับ การเลือกตั้งระดับภาคหรือการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนฝรั่งเศสเพื่อเป็นตัวแทนในรัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป ประการที่สอง อำนาจของสภาแห่งรัฐในชั้นอุทธรณ์นั้น ตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตามรัฐบัญญัติ สภาแห่งรัฐมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีในฐานะนี้เฉพาะคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใด ได้แก่ คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น หรือคดีที่ขอให้ศาลตีความเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น และประการสุดท้ายคดีที่ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลชำนาญพิเศษอื่น

โดยทั่วไปแล้วศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ พิพากษาคดีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>56</sup>

<sup>55</sup> ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. *อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด* ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ท.).

<sup>56</sup> สรรธ รัตนโชติโกศล. *รายงานผลการวิจัย เรื่องแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร. 2560 หน้า 104

(1) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญา คดีเกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่ และคดีประกาศผลการเลือกตั้งใหม่

(3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(4) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหาย

### 2.2.1 การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>57</sup>

#### 1) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

##### ก. กรณีกฎหมายไม่บังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง กล่าวคือไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองก่อนสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้เลย เช่น

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ, 29 ธันวาคม 1993, Commune de Chaton,c/ M.Gropaiz, Req. n0 05.194

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 9 วรรคแรกของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1987 ที่กำหนดว่า ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยประเภทที่ 2, 3 และ 4 อาจยื่นคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัดได้ ข้อกำหนดนี้ไม่ตัดสิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษจะฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสามระดับดังกล่าวต่อศาลปกครองโดยตรง ดังนั้น เทศบาล Chatou ไม่อาจโต้แย้งว่า คำฟ้องของนาย Gropaiz ที่ยื่นต่อศาลปกครองแห่งแวร์ซายส์เพ็ โอโต้แย้งคำสั่งของนายกเทศมนตรีเมือง Chatou ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1988 ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เพราะไม่ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดก่อน

กล่าวโดยสรุปในคดีนี้ ศาลปกครองวินิจฉัยโดยการตีความบทกฎหมายว่าสิทธิที่กำหนดเอาไว้ตามกฎหมายในเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกรณี

<sup>57</sup> บุปผา อัครพิมาน เจื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2549 สืบค้นจาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1000>

ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงนั้นเป็นสิทธิ ดังนั้นแม้ไม่ใช่สิทธินั้น ก็สามารถนำคำสั่งมาฟ้องศาลได้โดยตรง ซึ่งต่างจากระบบกฎหมายไทยในเรื่องนี้ที่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ถึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

*ข. กรณีกฎหมายบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน*

ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องศาลโดยมิได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนไม่ได้ เช่นการโต้แย้งความสมบูรณ์ของผลการเลือกตั้งในทางปกครอง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากนำคดีประเภทนี้มาฟ้องศาลโดยมิได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ฟ้องคดีจะรับไว้พิจารณาไม่ได้ เช่น

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ 20 กรกฎาคม 1988 Syndicat interco CFDT, des personnels de préfecture et du département du Pas-de-Calais, Req. n0 82.528

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 21 ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 1985 กำหนดว่า “การโต้แย้งความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง (สำหรับการแต่งตั้งผู้แทนของบุคลากรในคณะกรรมการเทคนิคสองฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะต้องกระทำภายใน 15 วันนับแต่มีการประกาศผลต่อหน้าประธานองค์กรกลางการเลือกตั้งแล้ว...” ผลของบทบัญญัตินี้คือ หากไม่มีการยื่นอุทธรณ์ คำตัดสินต่อประธานองค์กรกลางการเลือกตั้ง แต่โต้แย้งคำตัดสินต่อศาลปกครองโดยตรง คำฟ้องดังกล่าวรับไว้พิจารณาไม่ได้ ในคดีนี้ เมื่อสหภาพ Interco CFDT ไม่ได้โต้แย้งผลการเลือกตั้งต่อประธานองค์กรกลางการเลือกตั้งก่อน คำฟ้องโต้แย้งผลการเลือกตั้งต่อศาลปกครองโดยตรงจึงรับไว้พิจารณาไม่ได้

*2) เงื่อนไขต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล*

ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 มาตรา 1 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นการฟ้องโต้แย้งตัวคำสั่ง จากบทบัญญัติดังกล่าว หากไม่มีการออกคำสั่งโดยฝ่ายปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการให้มีคำสั่งดังกล่าวก่อน โดยการร้องเรียนไปยังฝ่ายปกครอง ซึ่งจะมีบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีนี้คือ รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 มาตรา 1 วรรคสอง กำหนดว่า หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบคำร้องนานเกินกว่าสี่เดือนนับแต่วันที่ได้รับความร้อง ถือว่าฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้มีตัวคำสั่งก่อน จึงจะสามารถนำคำสั่งนั้นมาโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายได้

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ 11 มกราคม 1987, Ville d’Hyères c/M,Blache, Req. n0 72.574 ศาลตรวจสอบจากเอกสารในการฟ้องคดีแล้วเห็นว่า นาย B ได้รับแจ้งให้ทราบบันทึกของหน่วยงานลงวันที่ 14 กันยายน 1983 อย่างช้าในวันที่ 16 กันยายน 1983 ปรากฏว่านาย B ได้ยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำบันทึกดังกล่าวทบทวนเมื่อวันที่ 16 กันยายน 1983 ซึ่งอยู่

ในระยะเวลาการฟ้องคดี และในระหว่างการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 1983 แม้นาย B ไม่ได้แสดงให้เห็นว่ามีคำสั่งปฏิเสธอย่างชัดเจนจากฝ่ายปกครอง แต่เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่นาย B ได้ยื่นคำร้องขอให้ทบทุนตามมาตรา 1 วรรคสองแห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 แล้วเห็นว่าพ้นกำหนดสี่เดือนนับแต่วันที่ได้มีการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานแล้วไม่ได้รับคำตอบ จึงถือว่าฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายแล้ว คำฟ้องดังกล่าวจึงรับไว้พิจารณาได้

นอกจากการฟ้องโต้แย้งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองต้องมีคำสั่งอยู่แล้ว ในการฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ก็จะต้องมีการยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานชดใช้ก่อน แล้วหน่วยงานตอบปฏิเสธไม่ว่าโดยชัดเจนหรือโดยปริยาย ผู้เสียหายจึงจะนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ เช่น

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ 26 เมษายน 1989, M.Bureau, Req. n0 68.014 ปรากฏตามมาตรา 1 ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 ประกอบกับมาตรา R.89 ของประมวลกฎหมายศาลปกครองชั้นต้น ยกเว้นกรณีของงานโยธาสาธารณะ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องฟ้องโต้แย้งคำสั่ง... ดังนั้น เมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏว่ามีการยื่นคำร้องต่อเทศบาลแวงแซนน์ก่อนนำคดีมาฟ้องศาล จึงไม่อาจรับคำฟ้องให้ฝ่ายปกครองชำระค่าสินไหมทดแทนไว้พิจารณาได้

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งซึ่งเป็นตำแหน่งเฉพาะ และไม่อาจถูกโยกย้ายได้ ถือเป็นกรณียกเว้นให้องค์กรกลุ่มซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท “คล้าย” ศาลปกครอง ชำนาญพิเศษเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางวินัยหากพบว่าการกระทำผิดโดยมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มที่ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนจากองค์กรของผู้กระทำความผิด โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์กรกลุ่มนี้อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยสภาแห่งรัฐ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งมีประธานศาลฎีกาคคนที่หนึ่ง เป็นประธานกรรมการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางวินัย กรณีผู้พิพากษาศาลยุติธรรมกระทำความผิด หรือคณะกรรมการตุลาการศาลบัญชีภาคซึ่งมีประธานศาลบัญชีเป็นประธานกรรมการเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางวินัยกับตุลาการศาลบัญชีภาค ทั้งนี้ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และคณะกรรมการตุลาการศาลบัญชีภาคมีอำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และตุลาการศาลบัญชีภาคในฐานะศาลชั้นต้นและศาลชั้นสุดท้าย

### 2.3 การฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส

อำนาจของสภาแห่งรัฐในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยสภาแห่งรัฐอาจทำหน้าที่ได้ทั้งในฐานะที่เป็นศาลชั้นฎีกา (Juge de cassation) ในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์ (Juge d'appel) และในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้าย (Juge de

premier et dernier resort) ในกรณีที่สภาแห่งรัฐทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสามารถนำข้อพิพาทของตนยื่นฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก่อน และคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐเป็นอันถึงที่สุด (สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสทำหน้าที่คล้ายศาลปกครองสูงสุดในประเทศไทย)

เหตุผลที่บัญญัติกำหนดให้ข้อพิพาทบางลักษณะสามารถยื่นฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐได้อาจมาจากเหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากลักษณะของข้อพิพาทบางประเภท ซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะและมีความสำคัญที่ควรจะต้องให้สามารถยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง หรือเป็นข้อพิพาทที่ควรได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่ไม่ควรจะต้องเสียเวลาในการพิจารณาพิพากษาจากศาลอื่น ๆ ก่อนและคู่กรณีควรที่จะสามารถนำมายื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง อย่างไรก็ตามข้อพิพาทประเภทนี้มักจะจำกัดเฉพาะกรณีการฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น (กล่าวคือไม่รวมถึงการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีเพื่อขอให้รับผิดชอบอื่น) ทั้งนี้เนื่องจากโดยปกติทั่วไปแล้ว การฟ้องคดีเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นจะเป็นการฟ้องคดีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะทำให้การฟ้องคดีดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้จึงจำเป็นต้องกำหนดให้สามารถฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง และสภาแห่งรัฐค่อนข้างเคร่งครัดต่อหลักการนี้ กล่าวคือ ในคดีที่ยื่นฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐถ้าเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแต่มีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาด้วยสภาแห่งรัฐจะวินิจฉัยมีคำสั่งไม่รับฟ้อง โดยอ้างเหตุว่าไม่มีอำนาจ<sup>58</sup>

อย่างไรก็ตาม หากเป็นคดีที่กฎหมายให้อำนาจฟ้องต่อสภาแห่งรัฐในส่วนของคดีที่เกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย สามารถนำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง เช่น คดีการฟ้องข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี (CE, 18 juillet 2008, M. Stilianovic, n 304962)

พนักงานอัยการที่ถูกให้ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่ตนสมควรจะได้รับหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต่อไป รวมถึงค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการประสบความยุ่งยากในการดำรงชีวิตและค่าเสียหายทางจิตใจ ภายหลังจากที่สภาแห่งรัฐพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว<sup>59</sup>

<sup>58</sup> สุรเชษฐ์ รอดทอง. ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณาอุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (วิทยานิพนธ์) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพฯ. 2557. (หน้า 57-58)

<sup>59</sup> ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. การชดใช้ค่าเสียหายให้แก่พนักงานอัยการที่ถูกให้ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายวารสารวิชาการศาลปกครอง. (2553, มกราคม-เมษายน) หน้า 84-89.



ข้อเท็จจริงมีว่า ขณะที่นาย Stilinovic ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองอัยการประจำศาลจังหวัดโอแซร์ (Auxerre) ผู้ฟ้องคดีถูกลดโทษทางวินัยโดยให้ออกจากราชการ (la mise a la retraite d office) ตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และถูกคัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อพนักงานตามรัฐฎีกา ซึ่งลงนามโดยประธานาธิบดีฝรั่งเศส ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ ซึ่งสภาแห่งรัฐมีคำพิพากษาเพิกถอนรัฐฎีกาฉบับดังกล่าว ซึ่งภายหลังจากการที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย แต่ยังไม่มีความวินิจฉัย จึงนำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ ขอให้พิพากษาคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เลื่อนระดับ ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากอันประสพความยุ่งยากในการดำรงชีวิต และค่าเสียหายทางจิตใจแก่ผู้ฟ้องคดี

กล่าวโดยสรุป กรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการถือเป็นคดีปกครองทั่วไปที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่คดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการชั้นสูงบางตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยรัฐฎีกาของประธานาธิบดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ซึ่งข้าราชการประเภทนี้จะดำรงตำแหน่งที่สำคัญมีอำนาจบริหารในระดับประเทศ การแต่งตั้งหรือถอดถอนจะมีผลกระทบต่อกลไกการบริหารบ้านเมืองอย่างสำคัญ ตัวอย่างเช่น รัฐฎีกา ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1980 แต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาในเรื่องทางวินัยที่เกิดขึ้นแก่บุคคลเหล่านี้ จึงอยู่ในการตรวจสอบของสภาแห่งรัฐโดยตรง<sup>60</sup>

### 3. กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบการดำเนินการด้านวินัยที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครอง โดยในส่วนของรัฐบาลกลาง (Federal) มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นอิสระ โดยใช้อำนาจในฐานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (quasi-judicial agency) โดยมีหน้าที่หลัก คือ เป็นผู้พิทักษ์

<sup>60</sup> ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ม.ป.ป.) หน้า 7-8



ระบบคุณธรรมข้าราชการในระดับสหพันธรัฐ (Federal merit systems) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามแผนการปฏิรูปองค์กร ฉบับที่ 2 ปี ค.ศ. 1978 (Reorganization Plan No.2 of 1978) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติ ปฏิรูประบบราชการพลเรือนฉบับใหม่ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1978 (Civil Service Reform Act of 1978 : CSRA) และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1979 ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดองค์กรอิสระขึ้นใหม่จำนวน 3 องค์กร แทนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ที่มีอยู่แต่เดิม โดยมี 3 องค์กร<sup>61</sup>ดังนี้

1. สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management OPM) ทำหน้าที่ในด้านกำหนดนโยบาย จัดระบบและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในด้านต่างๆ
2. คณะกรรมการด้านแรงงานสัมพันธ์แห่งสหพันธรัฐ (Federal Labor Relations Authority) มีหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของส่วนราชการต่างๆ กับองค์กร ข้าราชการกลุ่มต่างๆ
3. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board : MSPB) ทำหน้าที่ในการปกป้องและควบคุมดูแลให้การบริหารงานบุคคลในภาครัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม

### 3.1.1 องค์ประกอบของ MSPB

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board : MSPB) เป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล (Independent Government agency) มีการดำเนินงานลักษณะคล้ายกับรูปแบบขององค์กรตุลาการทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา ประกอบไปด้วยคณะกรรมการจำนวน 3 คน<sup>62</sup> ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (Senate) มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกรรมการแต่ละบุคคลจะเหลื่อมกัน เพื่อให้กรรมการพ้นวาระไม่พร้อมกัน กรรมการผู้ครบวาระอาจดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่แทน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งปี ประธานาธิบดีจะปลดกรรมการไม่ได้เว้นแต่กรรมการไม่มีประสิทธิภาพ ละทิ้งหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ โดยประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานเพื่อทำหน้าที่ในกรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธาน และรองประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน นอกจากนี้ คณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง (bipartisan) จะมาจากพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า

<sup>61</sup> วัธนีย์ ตรีทอง. สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปทุมธานี. 2544. หน้า 13

<sup>62</sup> U.S. Code Title 5, Chapter 12, Section 1201.

สองคนไม่ได้ เพื่อลวงดุลอำนาจและหลีกเลี่ยงการพิจารณาตัดสินคดีให้เป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองพรรคการเมืองหนึ่ง และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี

### 3.1.2 อำนาจหน้าที่ของ MSPB<sup>63</sup>

สำนักงานใหญ่ของ MSPB มีอำนาจ

1. พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่ MSPB สามารถใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้โดยตรง เรียกว่า Original Jurisdiction กล่าวคือ MSPB มีอำนาจที่จะพิจารณาข้อพิพาทหรือกรณีใดๆ ได้เลยโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาขององค์กรอื่น

2. พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของสำนักงานของ MSPB ส่วนภูมิภาค (regional offices) หรือท้องถิ่น (field offices) เรียกว่า Appellate Jurisdiction กล่าวคือ MSPB จะมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งจากการพิจารณาของหน่วยงานอื่นมาชั้นหนึ่งแล้ว

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ MSPB มีดังต่อไปนี้

1. รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐ<sup>64</sup> เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำสั่งย้าย ให้ประจำส่วนราชการให้พักงาน ลดตำแหน่ง ลดเงินเดือน เป็นต้น

คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กระทบกับสิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบบำนาญข้าราชการและลูกจ้าง

คำร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างภายใต้กฎหมาย Veterans Employment Opportunities Act กฎหมาย Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act และกฎหมาย Whistleblower Protection Act

2. วินิจฉัยคดีที่ Special Counsel เป็นผู้ร้องกรณีมีการดำเนินการทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและขัดต่อกฎหมาย

3. ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management หรือ OPM ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

4. ศึกษาและทำรายงานเสนอ ประธานาธิบดี และรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดภัยจากพฤติกรรมต้องห้ามหรือไม่ ซึ่งครอบคลุมทุกขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่การสรรหา

<sup>63</sup> U.S. Code Title 5, Chapter 12, Section 1204

<sup>64</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา วารสารข้าราชการ 49 (5), 1-11. หน้า 3

การจำแนกตำแหน่ง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนการลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์ และการให้ออกจากราชการ เป็นต้น

5. ออกหมายเรียกให้บุคคลมาให้การ มาเป็นพยาน หรือนำส่งเอกสาร หรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจัย

6. สั่งหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการควบคุมครองพยานหรือผู้ให้การ

7. สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ

MSPB

ในส่วนหน้าที่ของ MSPB ที่ระบุไว้ภายใต้ Civil Service Reform Act

1978 มีดังนี้

1. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจัยเรื่องอุทธรณ์จาก ผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

2. ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจัยกรณีที่เป็นเรื่องซึ่งนำเข้าสู่การพิจารณาจาก สำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ(Special Counsel) ในกรณีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืน ระบบคุณธรรม และกรณีอื่นๆ ที่ถูกนำขึ้นมาภายใต้อำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการ

3. ดำเนินการศึกษาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบคุณธรรม ในหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อศึกษาว่าหน่วยงานเหล่านั้นมีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลหรือไม่ และ

4. ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักงานบริหารงานบุคคล เพื่อให้ เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติ ทางการบริหารงานบุคคล

### 3.1.3 องค์ประกอบที่ MSPB ในการพิจารณารับคำร้อง

องค์ประกอบที่ MSPB จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์โดยมี 2 เงื่อนไข คือ

1) ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขอบเขตเรื่องที่ทำให้ MSPB สามารถรับพิจารณาไว้ได้ และ 2) ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

1) ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขอบเขตเรื่องที่ทำให้ MSPB สามารถรับ พิจารณาไว้ได้

(1) กรณีหน่วยงานของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาบริหารราชการไม่เป็นไปตาม หลักการของระบบคุณธรรมซึ่งกฎหมายนิยามหลักการของระบบคุณธรรม<sup>65</sup> สรุปได้ ดังนี้

<sup>65</sup>U.S. Code Title 5, Chapter 23, Section 2301

การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการ ต้องมุ่งให้ได้คนดี มีคุณภาพจากทุกภาคส่วนในสังคมโดยเปิดกว้างให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อความเสมอภาค ในโอกาส และมีการคัดเลือกเพื่อบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่งโดยพิจารณาจาก ความรู้ความสามารถ และทักษะอย่างเป็นธรรม

หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติต่อผู้สมัครรับราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทุกคนด้วยความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และต้องไม่เลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความผูกพันทางการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานภาพการสมรส อายุ และสภาพความพิการทางร่างกาย

หน่วยงานของรัฐต้องให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นธรรมตามหลักการ โดยการกำหนดค่าตอบแทนต้องคำนึงถึงอัตราค่าตอบแทนภาคเอกชนตามควร และต้องกำหนดให้มีค่าตอบแทนจูงใจตลอดจนการยกย่องเชิดชู ตามควรแก่ผู้มีผลงานดีเด่น

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องได้รับความคุ้มครองจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองและส่งผลให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้ง

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดชี้เบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องได้รับการคุ้มครองจากการกลั่นแกล้งใด ๆ ทุกกรณี

(2) ธรรมเนียมหน่วยงานของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาที่มีพฤติกรรม (personnel practices) ต้องห้ามตามกฎหมายเช่น การเลือกปฏิบัติ การปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดเป็นพิเศษโดยไม่มีอำนาจ

(3) กรณีการละเมิดกฎหมายอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ ที่กฎหมายนั้น กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร้องหรืออุทธรณ์ต่อ MSPB เช่น การละเมิดกฎหมาย Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act (USERRA) Veterans Employment Opportunities Act (VEOA) and Presidential and Executive Office Accountability Act (สิทธิการร้องเรียนและอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ในทำเนียบขาว) เป็นต้น

โดยส่วนใหญ่แล้วคดีที่อุทธรณ์ต่อ MSPB จะเป็นคดีที่อุทธรณ์เกี่ยวกับความมิชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ เรื่องที่มีการอุทธรณ์ ต่อ MSPB มากที่สุดนั้น จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการการสั่งลดตำแหน่งหรือลดขั้นเงินเดือนโดยมิชอบ สั่งปลดออกจากตำแหน่งโดยมิชอบ การสั่งพักงานนานเกินกว่าสิบสี่วันโดยมิชอบหรือการสั่งไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนโดยมิชอบ ส่วนเรื่องที่มีการร้องเรียนเป็นอันดับรองลงมาจะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงาน OPM เกี่ยวกับเรื่องการเกษียณอายุ

นอกจากนั้นก็จะเป็นคดีอย่างอื่น เช่น การอุทธรณ์เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติด้านการจ้างงานของหน่วยงาน OPM เช่นการกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือวิธีการทดสอบหรือการประเมินผลการทำงานการอุทธรณ์เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของหน่วยงาน OPM เป็นต้น

2) ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อ MSPB นั้น โดยทั่วไปกฎหมายกำหนดว่าต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) เป็นข้าราชการและลูกจ้างผู้ได้รับการบรรจุโดยการแข่งขันและผ่านการทดลองงานซึ่งมีอายุราชการตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ในกรณีที่ยังอยู่ระหว่างทดลองงาน กฎหมายจำกัดสิทธิการร้องไว้เพียงกรณีที่ถูกให้ออกด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือสถานะภาพสมรส หรือด้วยเหตุอื่นที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด

(2) เป็นเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ (Postal Service) ที่มีอายุงานหนึ่งปีขึ้นไป

(3) เป็นข้าราชการบำนาญกรณี คำร้องขอให้ OPM ทบทวนผลการพิจารณาที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านบำนาญ

(4) เป็นผู้สมัครเข้ารับราชการ กรณีที่ร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่ถูกต้องเหมาะสมของกระบวนการจ้างงานของ OPM

(5) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุให้เข้ารับราชการตามกฎหมายและเป็นผู้มีอายุราชการ 1 ปีขึ้นไปในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือสหภาพข้าราชการที่มีการลงนามในข้อตกลงร่วมกันระหว่างสหภาพแรงงานหรือสหภาพข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีสิทธิเลือกยื่นคำร้องผ่าน MSPB หรือผ่านกระบวนการแรงงานตามข้อตกลงร่วมก็ได้ โดยต้องเลือกยื่นคำร้องเพียงทางใดทางหนึ่งเท่านั้น

เห็นได้ว่า MSPB จะไม่รับข้ออุทธรณ์ ที่มาจากลูกจ้างของเอกชนหรือของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น (local) จนถึงระดับมลรัฐ (State) ไว้พิจารณา

อนึ่ง กฎหมายไม่ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีสิทธิยื่นร้องต่อ MSPB เจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานก็ไม่มีสิทธิยื่นร้อง เช่น ข้าราชการการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานบางหน่วย เช่น หน่วยสืบราชการลับ หรือสำนักงานบัญชี (General Accounting Office) เป็นต้น

### 3.1.4 ขั้นตอนการยื่นคำร้องต่อ MSPB

คำร้องอาจยื่นมาได้ 2 ทาง คือ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าทุกข์โดยตรงหรือจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้อง การยื่นต้อง



ทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยยื่นต่อสำนักงานภาคของ MSPB ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุ การยื่นคำร้องจะส่งด้วยตัวเอง ส่งทางไปรษณีย์ หรือส่งผ่านระบบอุทธรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์(e-appeal online) ก็ได้ แต่ต้องส่งภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่งหรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ โดยนับวันที่เป็นวันหลังสุด

ในส่วนของกรณียื่นสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้สำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะเป็นผู้ร้องแทน และหากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะไม่ดำเนินการร้องแทน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิร้องต่อ MSPB

### 3.1.5 กระบวนการพิจารณาคำร้องของ MSPB

รัฐบัญญัติปฏิรูประบบราชการพลเรือน ค.ศ. 1978 (Civil Service Reform Act of 1978 หรือ CSRA) ได้บัญญัติให้ MSPB มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนสหพันธรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางการบริหารงานบุคคลของรัฐ

สำหรับเหตุที่ CSRA ไม่ได้บัญญัติให้ MSPB มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจากทุกส่วนราชการนั้น เนื่องจากเจตนารมณ์หลักของกฎหมายฉบับนี้ ต้องการให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานรัฐส่วนสหพันธรัฐโดยเฉพาะเท่านั้น (Federal Personnel Management) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า CSRA จะห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐส่วนอื่นใช้สิทธิอุทธรณ์การกระทำทางการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานต้นสังกัดที่มีผลกระทบต่อตนไปยัง MSPB แต่บุคคลเหล่านั้นก็อาจนำเรื่องร้องทุกข์ภายในหน่วยงานรัฐที่สังกัดอยู่แทนได้

กระบวนการพิจารณาคำร้องของ MSPB เป็น ระบบไต่สวน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาหลักฐานมาพิสูจน์ (burden of proof) ความถูกต้องเป็นธรรมของมาตรการทางด้านบุคคลหรือการดำเนินการตามมาตรการด้านบุคคล

เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการคดีปกครอง Administrative Law Judge หรือ AJ) เป็นผู้พิจารณาคดี โดยจะพิจารณาก่อนว่าคำร้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของ MSPB หรือไม่ และการยื่นคำร้องอยู่ในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ เมื่อพิจารณาผ่านประเด็นนี้ การดำเนินต่อไปจะเป็นการไต่สวนเริ่มจากการเชิญผู้ร้อง มาสอบถามให้การหรือให้ข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติม ผู้ร้องอาจมาด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทนหรือมาร่วมให้การด้วยก็ได้ การให้การ หรือการรับฟังพยานหลักฐานนี้ อาจทำโดยการมาพบ



โดยตรงหรือทำผ่านโทรศัพท์ หรือผ่านการประชุมแบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ จากนั้นจะเริ่มการไต่สวนโดยในการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยนั้นอาจดำเนินการได้ 2 วิธี ดังนี้<sup>66</sup>

1. วิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการ (Formal adjudication) คือ ต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาและจะนำมาใช้ได้ 2 กรณี คือ กรณีแรกมีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่า จะต้องดำเนินการพิจารณาตัดสินตามสำนวน หลังจากที่ได้จัดให้มีการพิจารณาแล้ว หรือกรณีที่สองคือการกระทำของรัฐไปกระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งถือเป็นบทบังคับตามรัฐธรรมนูญว่า จะต้องมีการพิจารณาที่เป็นธรรม ดังนั้น แม้ไม่มีตัวบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ องค์กรวินิจฉัยก็จะถือว่าต้องดำเนินการโดยวิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการ ทั้งนี้ วิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการนี้ ไม่อาจนำไปใช้ในกรณีที่การวินิจฉัยที่จะต้องยื่นต่อองค์กรผู้วินิจฉัยอีกครั้ง เพื่อให้องค์กรนั้นไต่สวนพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วจึงจะมีผลใช้บังคับได้ การคัดค้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ การพิจารณาหาข้อยุติที่เป็นการตรวจสอบ การทดสอบและการเลือกตั้ง

2. วิธีวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการ (Informal adjudication) ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองที่จะเลือกวิธีการตามที่คิดว่าเหมาะสม

เมื่อได้รับฟังข้อมูลและได้หลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ตุลาการคดีปกครองจะพิจารณาตัดสินชี้ขาดคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision) หากคู่กรณีไม่ยื่นคำคัดค้านหรืออุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดขั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ออกประกาศผลการตัดสินชี้ขาด ให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุด

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสิน จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB ณ กรุงวอชิงตัน มติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้ โดยทั่วไปจะอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (discrimination) อาจอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้น (District Court) หรือต่อ Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

สำหรับกรณีการอุทธรณ์คำสั่งของ MSPB โดยการยื่นคำร้องอุทธรณ์ตามกระบวนการทบทวนคำร้องอุทธรณ์ของ Clerk of the Board นั้น เมื่อหน่วยงานหรือผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision) สามารถยื่นเรื่องเพื่อขอให้ Clerk of the Board พิจารณา ทบทวนได้ ซึ่งผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision) ก็มีทางเลือกในการยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ในระดับสหพันธรัฐ (The United States Court of Appeals

<sup>66</sup> ชมพูนุท สุขศรีมังมี. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการ ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปทุมธานี. 2556. หน้า 38

for the Federal Circuit) ได้เช่นกัน คำร้องอุทธรณ์ที่ขอให้พิจารณาทบทวนนั้นจะได้รับการพิจารณา วินิจฉัยจากคณะกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด (final decision) โดยในการยื่นคำร้องต่อ Clerk of the Board เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนนั้น จะต้องยื่นภายในสามสิบห้าวัน นับแต่วัน ที่มีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision)

ส่วนกรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อ MSPB ในประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องการเลือกปฏิบัติ ของหน่วยงานรัฐรวมอยู่ด้วย ผู้อุทธรณ์ซึ่งไม่พอใจผลของคำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน MSPB ก็อาจ มีสิทธิที่จะร้องขอให้หน่วยงาน Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) เข้ามา พิจารณาทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ MSPB นั้นได้ และหากปรากฏภายหลังว่าผลของคำวินิจฉัย ของ EEOC ขัดกับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ MSPB คดีดังกล่าวก็จะถูกส่งต่อไปยัง Special Panel หรือ คณะกรรมการพิเศษ คณะกรรมการพิเศษนี้จะดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปสำหรับคดีที่ไม่ได้อยู่ ในเขตอำนาจของ MSPB แต่มี ประเด็น ปัญหา เกี่ยว กับ เรื่อง การเลือกปฏิบัติ ของ หน่วยงานรัฐผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าวอาจร้องทุกข์ไปยัง EEOC ได้โดยตรงหรืออาจร้องเรียนไปตามกระบวนการร้องทุกข์ภายในหน่วยงานของตนก็ได้

สำหรับผู้ที่จะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ MSPB นั้น โดยทั่วไปแล้ว ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ ของ หน่วยงานส่วนสหพันธรัฐทุกคนจะเป็นผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ MSPB ได้ดังที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากได้มีกฎหมาย กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิอุทธรณ์เอาไว้โดยเฉพาะ เช่น ผู้อุทธรณ์จะต้อง เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุโดยการแข่งขันและผ่านการทดลองงานแล้ว หรือมีตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานไปรษณีย์ระดับผู้ควบคุมงาน ผู้จัดการที่มีอายุงานตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป เป็นต้น

### 3.1.6 การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการ

MSPB มีอำนาจในการสั่งให้ส่วนราชการผู้ถูกร้องเยียวยาความเสียหาย ให้ผู้ร้องโดยการชดใช้ค่าเสียหาย (Consequential damages) ตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act อย่างไรก็ตาม MSPB จะสั่งให้ส่วนราชการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้องได้แต่เฉพาะ ในกรณีที่ MSPB มีคำสั่งให้ส่วนราชการต้องแก้ไขคำสั่งหรือการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายด้วย

ค่าเสียหายตามกฎหมายข้างต้นนี้ หมายรวมถึง ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่าย ในการ เดินทางและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามสมควรและอาจสังเกตเห็นได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้น ต่อผู้ร้อง<sup>67</sup>

<sup>67</sup> 5 U.S. Code § 1221 (g)(1) (A) If the Board orders corrective action under this section, such corrective action may include.... (ii) back pay and related benefits, medical costs incurred, travel expenses, any other reasonable and foreseeable consequential damages, and compensatory damages (including interest, reasonable expert witness fees, and costs).

โดยผู้ร้องต้องร้องขอให้ต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในสำนักงานภาคโดยเร็วที่สุดแต่ไม่เกินการยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ MSPB ที่สำนักงานใหญ่

นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act แล้ว อีกกรณีหนึ่งที่ผู้ร้องอาจได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยส่วนราชการได้ คือ ตามกฎหมาย The Civil Rights Act of 1991 ซึ่งให้สิทธิในการได้รับชดเชยค่าเสียหาย (Compensatory damages) ซึ่งได้แก่ ความเสียหายที่เป็นตัวเงิน ความเจ็บปวดทางจิตใจ ความทุกข์ทรมาน ความไม่สะดวกสบาย การตรอมใจ การสูญเสียความเพลิดเพลินในชีวิตในกรณีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยเจตนา<sup>68</sup>

### 3.2 โครงสร้างศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นจากการพัฒนาจากทางปฏิบัติของศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดของศาลยุติธรรม เนื่องจากสหรัฐอเมริกาใช้ระบบศาลเดี่ยว คือ ศาลยุติธรรม ไม่มีศาลอื่นเช่นศาลปกครอง ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจพิจารณาคดีต่าง ๆ รวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยศาลรับหลักกฎหมายคอมมอนลอว์บางส่วนของประเทศอังกฤษมาใช้กับคดีในศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา<sup>69</sup>

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นการแยกอำนาจในการดำเนินคดีระหว่างรัฐบาลกลาง หรือสหพันธรัฐ (Federal System) และมลรัฐ (State System) ออกจากกัน เป็นระบบ Dual Sovereignty ระบบศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะเป็นระบบ Dual-Court System คือ ศาลระดับสหพันธรัฐ (Federal Court) และศาลระดับมลรัฐ (State Court) ด้วยความต้องการที่จะคงไว้ซึ่งอำนาจในการตรากฎหมายและอำนาจ

ในส่วนศาลระดับสหพันธรัฐ (Federal Court) ระบบศาลสหพันธรัฐแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น (Trial Court) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) และศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court)

สำหรับศาลระดับมลรัฐ (State Court) แต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกาต่างมีระบบศาลเป็นของตนเองตามวิวัฒนาการและความเหมาะสมของมลรัฐนั้นๆ แต่ทั้งนี้ส่วนใหญ่ยังคงเดินตามโครงสร้างทั่วไปของระบบศาลสหรัฐ คือ แบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น (Trial Court) ศาลอุทธรณ์ (Intermediate Court of Appeal) และศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court)<sup>70</sup>

<sup>68</sup> รุ่งนภา ธรรมมา. การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ. 2555. หน้า 41

<sup>69</sup> ดร. เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตูลพิณิจทางปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา หน้า 5 สืบค้นจาก <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th>

<sup>70</sup> น้ำแท้ มีบุญสร้าง. การใช้อำนาจตุลาการโดยประชาชน จุลนิติ. (2552, กันยายน-ตุลาคม) หน้า 49-52.

### 3.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Systems Protection Board หรือ MSPB ต่อศาลอุทธรณ์ในระดับสหพันธรัฐ

ในการอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ในระดับสหพันธรัฐ (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit) นั้น มาตรา 7703 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการทบทวนคำวินิจฉัยของ MSPB โดยศาลอุทธรณ์ซึ่งผู้ร้องได้รับความเสียหายจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของ MSPB มีสิทธิที่จะยื่นคำฟ้องเป็นคดีต่อศาลอุทธรณ์ได้ภายในหกสิบวัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรา 7703 (c) ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ศาลจะต้องพิจารณาสำนวนของ MSPB และพิพากษาว่าคำสั่งของตุลาการคดีปกครองเป็นที่สุดหรือคำวินิจฉัยของ MSPB ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากพบว่าการกระทำคำสั่งของหน่วยงานมีลักษณะ ดังนี้

- (1) เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary) โดยพลการ (capricious) เป็นการใช้อุบายโดยมิชอบ (abuse of discretion) หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
- (2) เป็นการไม่ปฏิบัติตามวิธีการขั้นตอนตามที่กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดหรือ
- (3) เป็นไปโดยปราศจากหลักฐานอันเป็นสาระ และไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะออกคำสั่งหรือมีคำวินิจฉัยเช่นนั้นได้

### 4. กฎหมายการดำเนินการวินัยข้าราชการสาธารณรัฐเฮลเลนิก (Hellenic Republic)

สาธารณรัฐเฮลเลนิก (Hellenic Republic) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าประเทศกรีซ (Greece) มีระบบกฎหมายปกครองที่มีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส และเยอรมนี แต่ทางด้านสถาปัตยกรรมทางตุลาการ (Judicial Architecture) หรือการจัดองค์กร สาธารณรัฐเฮลเลนิกได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศส

#### 4.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของสาธารณรัฐเฮลเลนิก

สาธารณรัฐเฮลเลนิก มีกฎหมาย Code of Civil Servants (Law 2683/1999) เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน ซึ่งเปรียบได้กับกฎหมายว่าด้วย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 8 ส่วน บทบัญญัติเรื่องวินัยปรากฏอยู่ในส่วน E (Part E – Disciplinary Law) มาตรา 106 ถึง มาตรา 147

มาตรา 107 แห่งกฎหมาย Code of Civil Servants (Law 2683/1999) เป็นมาตราที่กำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัย วรรค 1 กำหนดไว้ 21 กรณี เช่น กระทำการที่แสดงออกถึงการไม่ยอมรับในรัฐธรรมนูญหรือไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติและการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตย การไม่รักษาความลับของทางราชการ การฝ่าฝืนหน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการตามมาตรา 26 การแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อประชาชนหรือไม่ให้การบริการแก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการภายในระยะเวลาที่เหมาะสม การละเมิดต่อหลักความเป็นกลาง เป็นต้น ในส่วนของวรรค 2 กำหนดให้หมายถึงกรณีที่มีบทบัญญัติอื่นกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัย

มาตรา 109 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน คือ <sup>71</sup>

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือนไม่เกิน 3 เดือน
3. ไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปี ถึง 5 ปี
4. ลดตำแหน่งลง 1 ระดับ
5. พักราชการเป็นระยะเวลา ตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 6 เดือน โดยไม่ได้รับเงินเดือน
6. ปลดออกจากราชการ

<sup>71</sup> Article 109 of Code of Civil Servants (Law 2683/1999)

Disciplinary Sanctions

1. The disciplinary sanctions imposed on civil servants are:

- a) Reprimand in writing,
- b) A fine of up to three (3) months of salaries,
- c) The deprivation of the civil servant's right to promotion from one (1) to five (5) years,
- d) Demotion by one rank,
- e) Temporary dismissal for a period from three (3) to six (6) months, with full deprivation of the civil servant's salary, and
- f) Final dismissal.

2. The sanction of the final dismissal may only be imposed for the following breaches:

- a) Violation of Article 107 para.1(a) of the present Chapter,
- b) Breach of duty, pursuant to the Criminal Law or other special statutes,
- c) Acceptance of any material favour or consideration coming from a person whose cases the civil servant is handling or is going to handle during the performance of his official duties,
- d) Conduct, which is typically indecent or improper for a civil servant either on duty or out of duty,
- e) Violation of official secrets, according to the provisions in effect,
- f) Unjustified abstention from the performance of the official duties for a period of over twenty-two (22) consecutive days or over thirty (30) days within one (1) year.
- g) Extremely grave insubordination,
- h) Direct participation or participation through a third person in an auction conducted by a committee, in which the civil servant or his authority participates,
- i) Persistent refusal to appear for examination by a health committee, according to Article 56 para.8.



ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษปลดออกจากราชการซึ่งเป็นโทษที่รุนแรงที่สุด ก็ต่อเมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยเป็นไปตามกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 109 วรรค 2 ซึ่งได้แก่

1. ผ่าฝืนมาตรา 107 วรรค 1 (a) กระทำการที่แสดงออกถึงการไม่ยอมรับในรัฐธรรมนูญ หรือไม่จงรักภักดีต่อประเทศชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตย
  2. ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น
  3. ยอมรับผลประโยชน์ใดๆ จากบุคคลที่เข้ามาติดต่อราชการหรือจะเข้ามาติดต่อราชการที่เกี่ยวกับหน้าที่ของตน
  4. ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือในขณะที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ
  5. ไม่รักษาความลับของทางราชการ
  6. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 22 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือละทิ้งหน้าที่ราชการหลายคราวรวมกันเป็นเวลาเกินกว่า 30 วัน ภายในเวลา 1 ปี โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
  7. ขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างร้ายแรง
  8. เข้าร่วมหรือให้บุคคลอื่นเข้าร่วมการประมุขที่จัดโดยคณะกรรมการที่ตน หรือส่วนราชการที่ตนสังกัดมีส่วนร่วมดำเนินการ
  9. ปฏิเสธที่จะเข้ารับการตรวจร่างกายโดยคณะกรรมการแพทย์ ตามมาตรา 59 วรรค 8 ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการขอใช้สิทธิลาพักฟื้น (Convalescence Leave)
- นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษปลดข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีอื่นออกจากราชการได้ภายใต้เงื่อนไขประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้
- (1) ในช่วงเวลา 2 ปี ก่อนการกระทำผิดวินัยครั้งนี้ ข้าราชการผู้นั้นเคยถูกลงโทษที่หนักกว่าโทษตัดเงินเดือน 1 เดือน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ครั้ง หรือ
  - (2) ในช่วงเวลา 1 ปี ก่อนการกระทำผิดวินัยครั้งนี้ ข้าราชการผู้นั้นเคยถูกลงโทษที่หนักกว่าโทษตัดเงินเดือน 1 เดือน สำหรับความผิดวินัยกรณีเดียวกัน<sup>72</sup>

สภาข้าราชการ (Service councils) สาธารณรัฐเฮลเลนิก

<sup>72</sup> Article 109 of Code of Civil Servants (Law 2683/1999)

3. The penalty of final dismissal may be imposed on the civil servant for any breach, if: a) during the two-year period preceding the perpetration of such breach the same civil servant had been punished with no less than three (3) disciplinary sanctions exceeding a fine of one month's salary, or b) during the year preceding the perpetration of such breach the same civil servant had been punished for the same breach with a sanction exceeding a fine of one month's salary.



องค์กรที่เกี่ยวข้องกับทางวินัยแก่ข้าราชการ มีดังนี้ ก) ผู้บังคับบัญชาของตน ในลำดับชั้นทางวินัย b) คณะกรรมการของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องพนักงานของนิติบุคคลนั้น c) สภาข้าราชการ (Service councils) และ d) สภาแห่งรัฐ<sup>73</sup>

สภาข้าราชการ (Service councils) เปรียบเสมือนคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย ซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยเกี่ยวกับโทษทางวินัยของข้าราชการ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งโทษทางวินัยค่าปรับตามจำนวนเงินเดือนตั้งแต่หนึ่งเดือนขึ้นไป การลิดรอนสิทธิในการเลื่อนตำแหน่งการถอดถอนและพักราชการหรือปลดออกจากราชการ ข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยสามารถอุทธรณ์ต่อสภาข้าราชการ (Service councils) ได้ ตามมาตรา 142 แห่งกฎหมาย Code of Civil Servants (Law 2683/1999)<sup>74</sup>

ในกรณีที่สภาข้าราชการ (Service councils) ได้กำหนดบทลงโทษทางวินัยของค่าปรับตามจำนวนเงินเดือนตั้งแต่หนึ่งเดือนขึ้นไป การลิดรอนสิทธิในการเลื่อนตำแหน่งการถอดถอนและพักราชการหรือปลดออกจากราชการ ข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้ ตามมาตรา 121 แห่งกฎหมาย Code of Civil Servants (Law 2683/1999)<sup>75</sup>

#### 4.2 โครงสร้างศาลในสาธารณรัฐเฮลเลนิก

<sup>73</sup> Article 116 of Code of Civil Servants (Law 2683/1999)

<sup>74</sup> Article 142 of Code of Civil Servants (Law 2683/1999)

1. The decisions of the civil servant's superiors in the disciplinary hierarchy, with the exception of those set forth in Article 121 case (A), and the collective organs of Article 119 are open to an objection before the competent service council.

The decisions of the first instance service councils ruling in the first instance, are open to an objection before the second instance service council in the cases where the disciplinary sanction of a fine amounting to over one month's salary, the deprivation of the civil servant's right to promotion, demotion, temporary and final dismissal has been imposed.

<sup>75</sup> Article 121 of Code of Civil Servants (Law 2683/1999)

Council of State Permanent civil servants have the right to seek recourse before the Council of State against the decisions:

a) Of the minister, the head of an independent administrative authority, the governor of Mount Athos, and the administrator or chairman of a collective organ, exercising the administration of a legal person of public law, imposing any sanction,

b) Of the second instance service councils, imposing the disciplinary sanctions of a fine to the amount of one month's salary or over, the deprivation of the right to promotion, demotion and temporary or final dismissal, and

c) Of the collective organs of Article 119.

สาธารณรัฐเฮลเลนิกมีการแบ่งแยกองค์กรศาลออกเป็น 3 องค์กรหลัก คือ<sup>76</sup>

1) ศาลปกครอง (The Administrative Courts) มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหมด โดยมีสภาแห่งรัฐ (The Council of State) เป็นองค์กรสูงสุดในการพิจารณากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐถือเป็นที่สุด<sup>77</sup>

2) ศาลยุติธรรม (The Civil and Criminal Courts) มีเขตอำนาจทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา โดยมีศาลฎีกา (The Supreme Court of Cassation) เป็นองค์กรสูงสุดในการพิจารณากระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และทางอาญา และ

3) ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (The Court of Audit) มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ เงินบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ และความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยแต่ละศาลจะทำการพิจารณาพิพากษาชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ โดยยุติธรรมและเป็นอิสระภายใต้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐนั้นๆ

อาจแบ่งศาลของประเทศกรีซแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

1) ศาลปกติ (Ordinary Courts) โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลอาญา และศาลปกครอง

2) ศาลพิเศษ (Special Courts) เป็นศาลที่มีอำนาจเหนือข้อพิพาทหรือบุคคลซึ่งกำหนดไว้ โดยรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เช่น ศาลสูงสุดพิเศษ<sup>78</sup> (Supreme Special Court) มีอำนาจ

<sup>76</sup> Article 93 of the Constitution of Greece

1. Courts are distinguished into administrative and civil and criminal courts, and they are organized by special statutes

<sup>77</sup> Article 94 of the Constitution of Greece

<sup>78</sup> Article 100 of the Constitution of Greece

1. A Special Highest Court shall be established, the jurisdiction of which shall comprise:

a) The trial of objections in accordance with article 58.

b) Verification of the validity and returns of a referendum held in accordance with article 44 paragraph 2.

c) Judgment in cases involving the incompatibility or the forfeiture of office by a Member of Parliament, in accordance with article 55 paragraph 2 and article 57.

d) Settlement of any conflict between the courts and the administrative authorities, or between the Supreme Administrative Court and the ordinary administrative courts on one hand and the civil and criminal courts on the other, or between the Court of Audit and any other court.

e) Settlement of controversies on whether the content 111 of a statute enacted by Parliament is contrary to the Constitution, or on the interpretation of provisions of such statute

when conflicting judgments have been pronounced by the Supreme Administrative Court, the Supreme Civil and Criminal Court or the Court of Audit.

พิจารณาพิพากษา คดีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คดีพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และคดีพิพาทเกี่ยวกับ ประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และศาลตรวจเงินแผ่นดิน (The Court of Audit)

3) ศาลในสถานการณ์พิเศษ (Extraordinary Courts)<sup>79</sup> เป็นศาลที่เกิดขึ้นในกรณีที่รัฐเกิด สถานการณ์พิเศษหรือภาวะฉุกเฉิน เช่น ภาวะสงคราม รัฐธรรมนูญให้อำนาจที่จะจัดตั้งศาลนี้ขึ้นมาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททั่ว ๆ ไปทั้งของทหารและพลเรือนเฉพาะกรณีที่รัฐอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น

กรณีศาลปกครองนั้น เจื่อนไขในการฟ้องคดีเพิกถอนการกระทำทางปกครอง มีดังนี้<sup>80</sup>

1) ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการกระทำทางปกครองนั้นโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว การฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ ไม่อาจกระทำได้

2) การฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือนับแต่มีการประกาศกฎนั้น หรือเมื่อพ้นระยะเวลา 3 เดือน ในกรณีการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

3) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้มีการเยียวยาโดยองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล

4) ต้องไม่ปรากฏว่ามีทางเยียวยาทางศาลอื่นใดที่มีผล เช่นเดียวกับการฟ้องเพิกถอน

สำหรับเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ

1) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ (Lack of Competence) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ ได้แก่ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้อง ตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

<sup>79</sup> Article 48 of the Constitution of Greece

1. In case of war or mobilization owing to external dangers or an imminent threat against national security, as well as in case of an armed coup aiming to overthrow the democratic regime, the Parliament, issuing a resolution upon a proposal of the Cabinet, puts into effect throughout the State, or in parts thereof the statute on the state of siege, establishes extraordinary courts and suspends the force of the provisions of articles 5 paragraph 4, 6, 8, 9, 11, 12 paragraphs 1 to 4 included, 14, 19, 22 paragraph 3, 23, 96 paragraph 4, and 97, in whole or in part. The President of the Republic publishes the resolution of Parliament.

<sup>80</sup> Danias, Panayotis. Training Program: Inclusive of Study Visits and Historical Excursions (Recourse before the Administrative Courts of First Instance and of Appeal 20 - 27 September, 2015.

ของรัฐ ตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ

2) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญซึ่งกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การกระทำทางปกครองอาจมีวิธีการและรายละเอียด ตลอดจนลักษณะของงานที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงานแต่ละเรื่อง

3) เป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ถูกต้องหรือขัดต่อกฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

4) ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบหรือไม่สุจริต (Abuse of Discretion Power) ในการใช้อำนาจ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจหรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการหรือมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ”

#### 4.3 การฟ้องต่อสภาแห่งรัฐสาธารณรัฐเฮลเลนิกในคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

ศาลปกครองสาธารณรัฐเฮลเลนิกแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น (The Courts of First Instance) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (The Court of Appeal) และสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง อาทิ การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือน การเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์จากประกันสังคมการเรียกร้องค่าชดเชยกับรัฐ หรือควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นต้น คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐถือเป็นที่สุดจะอุทธรณ์ได้แย้งกันอีกไม่ได้

ศาลปกครองชั้นต้น เป็นศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีปกครองโดยทั่วไป กล่าวคือ คดีที่นอกเหนือจากคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองอื่น ต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น สำหรับเขตอำนาจทางพื้นที่ของศาล คดีปกครองทุกเรื่องที่มีฐานะมาจากคำสั่งทางปกครอง ให้ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทางพื้นที่เหนือที่ตั้งของฝ่ายปกครองที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดี และให้ถือตามเกณฑ์อื่นๆ ที่มีใช้ที่ตั้งของฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกนิติกรรมทางปกครองด้วย เช่น ที่ตั้งของอาคาร (คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับอาคาร) สถานที่ที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น (คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอันเกิดจากความเสียหายจาก ข้อเท็จจริงทางวัตถุ) สถานที่ที่มีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง (คดีส่วนบุคคลของข้าราชการ พลเรือน) เป็นต้น

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของคำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งตั้งอยู่ในเขตท้องที่

สภาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด มีบทบาทสองด้านทั้งด้านการให้คำปรึกษาในทางปกครองและการตัดสินคดีปกครอง ทั้งนี้ สมาชิกสภาแห่งรัฐคนใดคนหนึ่งซึ่ง เป็นผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุให้เกิดคดีปกครองในอนาคต จะต้องถอนตัว จากการเป็นองค์กรชี้ขาดตัดสินคดีในคดีที่ตนเคยให้ความเห็นมาก่อนแล้ว สำหรับหลักประกันความอิสระของสมาชิกสภาแห่งรัฐที่สำคัญ คือ ห้ามมิให้สมาชิกสภาแห่งรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน ตำแหน่งที่อยู่ใต้อำนาจของรัฐบาล โดยให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษา (Commission consultative) เป็นผู้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นและการลงโทษทางวินัย<sup>81</sup>

สภาแห่งรัฐ เป็นศาลปกครองสูงสุด มีลักษณะคล้ายกันกับสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>82</sup> ในฐานะศาลปกครองสูงสุดในสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>83</sup> ซึ่งเปรียบเสมือนศาลปกครองสูงสุดประเทศไทย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกรีซมาตรา 93 วรรคหนึ่ง<sup>84</sup> บัญญัติให้ระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลัก ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง มีระบบตุลาการและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยตุลาการศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ

มาตรา 95 แห่งรัฐธรรมนูญกรีซ<sup>85</sup>ให้อำนาจสภาแห่งรัฐในการพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

#### 1) คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ

<sup>81</sup>สำนักงานศาลปกครอง การเดินทางเข้าร่วมการฝึกอบรมสำหรับตุลาการศาลปกครองและผู้บริหารศาลปกครอง รุ่นที่ 3 ระบบกฎหมายปกครองของสหภาพยุโรป (ม.ป.ป) หน้า 89

<sup>82</sup> เจษฎาพรไชยา ประสภารณิในการสร้างรูปแบบการพิจารณาพิเศษ สำหรับคดีเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสภาแห่งรัฐกรีซ. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (ม.ป.ป) หน้า 2

<sup>83</sup> นวรรตพร สัตยารักษ์ อำนาจของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสในการให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ส่งมาให้ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (ม.ป.ป) หน้า 1

<sup>84</sup> Article 93 of the Constitution of Greece

1. Courts are distinguished into administrative and civil and criminal courts, and they are organized by special statutes

<sup>85</sup> Article 95 of the Constitution of Greece

1. The jurisdiction of the Supreme Administrative Court pertains mainly to:

a) The annulment upon petition of enforceable acts of the administrative authorities for excess of power or violation of the law.

b) The reversal upon petition of final judgements of ordinary administrative courts, as specified by law.

c) The trial of substantive administrative disputes submitted thereto as provided by the Constitution and the statutes.

d) The elaboration of all decrees of a general regulatory nature.

2) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองระดับล่างในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม

3) คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่มีการเริ่มต้นการฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

โดยทั่วไป สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีอำนาจพิจารณาเฉพาะประเด็นความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยศาลจะไม่ลงไปตรวจสอบในประเด็นเรื่องความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม กล่าวคือ คดีที่ศาลอาจแก้ไขข้อพิพาทด้วยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ กรณีดังกล่าวอยู่ในการพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐได้เช่นกัน หากมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ เป็นต้น การยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ ต้องยื่นฟ้องภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากเป็นกรณีของคำสั่งทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายใน 60 วันนับแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งหรือภายใน 60 วันนับแต่วันที่บุคคลนั้นได้รู้ถึงเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง<sup>86</sup>

รัฐธรรมนูญกรีซ มาตรา 95<sup>87</sup> กำหนดให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการวินิจฉัยอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายสำหรับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ที่ถึงที่สุด

สภาแห่งรัฐยังเป็นศาลชั้นต้นและศาลชั้นสุดท้ายสำหรับคดีปกครองบางประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ คำฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการที่ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการปลดออก (Demotion) หรือไล่ออก (Dismissal) และมีคำขอให้เยียวยาความเสียหาย ซึ่งอำนาจในการเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ สภาแห่งรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>88</sup>

กรณีของการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนนั้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเต็ม เป็นกรณีที่ฟ้องโดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ ซึ่งคดีดังกล่าวนี้ว่า เป็นคดีเดี่ยวและ

<sup>86</sup> ปรีดา โชติมานนท์ .สภาแห่งรัฐกรีซในฐานะศาลปกครองสูงสุด (The Hellenic Council of State) สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง (ม.ป.ป.) หน้า 4

<sup>87</sup> Article 95 of the Constitution of Greece.

<sup>88</sup>Article 103 of the Constitution of Greece

4. ...Recourse against the decisions of these councils may be sought before the Supreme Administrative Court, as specified by law.



เฉพาะคดีประเภทนี้ที่สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเต็ม คือสามารถที่จะพิจารณาได้ทั้ง ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายสภาแห่งรัฐมีอำนาจเต็ม คือเป็นกรณีที่ทำให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้รับความคุ้มครองจากอิทธิพลทางการเมือง<sup>89</sup>

กล่าวโดยสรุปหากข้าราชการไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของสภาข้าราชการสามารถฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาข้าราชการที่ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีดังต่อไปนี้

1. คำสั่งโทษทางวินัยค่าปรับตามจำนวนเงินเดือนตั้งแต่หนึ่งเดือนขึ้นไป
2. การลิดรอนสิทธิในการเลื่อนตำแหน่งการถอดถอน
3. การพักราชการ
4. การปลดออกจากราชการ

ข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยสามารถฟ้องคดี พร้อมมีคำขอให้เยียวยาความเสียหายต่อสภาแห่งรัฐซึ่งเทียบเท่าศาลปกครองสูงสุดประเทศไทยได้โดยตรง

กล่าวโดยสรุป กรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการถือเป็นคดีปกครองทั่วไปที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่คดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการชั้นสูงบางตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยรัฐสภาของประธานาธิบดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ซึ่งข้าราชการประเภทนี้จะดำรงตำแหน่งที่สำคัญมีอำนาจบริหารในระดับประเทศ การแต่งตั้งหรือถอดถอนจะมีผลกระทบต่อกลไกการบริหารบ้านเมืองอย่างสำคัญ ตัวอย่างเช่น รัฐสภาฝรั่งเศส ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1980 แต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาในเรื่องทางวินัยที่เกิดแก่บุคคลเหล่านี้ จึงอยู่ในการตรวจสอบของสภาแห่งรัฐโดยตรง<sup>90</sup> ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ต้องยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง และในส่วนของสาธารณรัฐเฮลเลนิก การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการที่ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง (ศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐเฮลเลนิก)

<sup>89</sup> สำนักงานศาลปกครอง การเดินทางเข้าร่วมการฝึกอบรมสำหรับตุลาการศาลปกครองและผู้บริหารศาลปกครอง รุ่นที่ 4 ระบบกฎหมายปกครองของสหภาพยุโรป (ม.ป.ป) หน้า 61

<sup>90</sup> ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ม.ป.ป.) หน้า 7-8

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค.ที่ไม่รับอุทธรณ์ และกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี(ก.พ.ค.)

สำหรับประเด็นปัญหาที่นำมาวิเคราะห์มีสองประเด็นได้แก่ประเด็นแรกคือการกำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค.ที่ไม่รับอุทธรณ์ ไม่ใช่คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและประเด็นที่สองที่กำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค. และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหามาด้วย และผู้ศึกษายังได้วิเคราะห์สาเหตุที่กำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดพร้อมการสัมภาษณ์สอบถามความเห็นจากประเด็นปัญหาดังกล่าวว่ามีความเห็นอย่างไรในกรณีนี้

### 1.สภาพปัญหาที่กำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค.ที่ไม่รับอุทธรณ์ ไม่ใช่คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีเกี่ยวกับการดำเนินการวินัยข้าราชการที่ฟ้องคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ฟ้องต่อศาลปกครองสามารถแบ่งแยกคดีได้ดังต่อไปนี้

1. กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้เฉพาะการฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

2. กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นข้อหาแรกยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด พร้อมยื่นเรียกค่าเสียหายจากก.พ.ค. จากการวินิจฉัยนั้น เป็นข้อหาที่สอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3. กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พิจารณากรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันซึ่ง ก.พ.ค. ต้องพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่จะทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง แต่แต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน หากครบกำหนดพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ยังไม่มีผลคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ และฟ้อง ก.พ.ค. ว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าแล้ว เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากมาเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้ศึกษาจะขอยกตัวอย่างคดีศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขดำที่ บ. 48/2558 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 19/2560 ซึ่งคดีนี้เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมราชทัณฑ์) ตำแหน่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ชำนาญการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งกรมราชทัณฑ์ ที่ 1291/2557 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2557 ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2557 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 5 ธันวาคม 2557 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) เพื่อขอขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งโดยส่งหนังสือดังกล่าวทางโทรสารและส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนในวันที่ 8 ธันวาคม 2557 ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้รับเอกสารที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไว้เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2557 อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ฉบับลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2557 ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนในวันที่ 5 มกราคม 2558 และสำนักงาน ก.พ. ได้รับไว้เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2558 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) ได้มีหนังสือลงวันที่ 13 มกราคม 2558 แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2558 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำวินิจฉัย เรื่องดำที่ 5710206 และ 5810003 เรื่องแดงที่ 0015158 และ 0016158 วินิจฉัยว่า ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 ประกอบกับ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มิได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจที่จะยื่นหรือขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ หรือให้อำนาจแก่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะใช้ดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ และวินิจฉัยว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2557 และได้จัดทำหนังสืออุทธรณ์ฉบับลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2557 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนในวันที่ 5 มกราคม 2558 จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นเวลาสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจรับเรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือที่ นร 1010.3.1.1/23 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2558 แจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้ 1) ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี 2) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งรับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2557 ไว้พิจารณา 3) ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิแกลงการณด้วยวาจาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่างๆ ในคดีนี้ ต่อ อ.ก.พ. กรมราชทัณฑ์ หรือต่อ ก.พ. แล้วแต่กรณี 4) เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามคำสั่งกรมราชทัณฑ์ ที่ 1291/2557 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2557 ที่สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนตามเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่องคำที่ 5810003 เรื่องแดงที่ 0016158 ซึ่งแจ้งผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ นร 1010.3.1.1/23 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2558 ที่วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีใหม่โดยเร็ว

ต่อมาได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาและศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา โดยวินิจฉัยว่าเมื่อไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีการยื่นหรือขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่มีอำนาจที่จะขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ทราบว่า ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิคัดค้านกรรมการภายใน 7 วัน นั้น เห็นว่า การแจ้งดังกล่าวถือเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เท่านั้น ดังนั้น การแจ้งดังกล่าวจึงไม่ได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้ว หรือจะก่อให้เกิดสิทธิใดๆ แก่ผู้ฟ้องคดีในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วไว้พิจารณาแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำวินิจฉัยลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2558 ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา นั้น จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2558 ที่วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่มีคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีใหม่โดยเร็ว นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.45/2561)

ในคดีที่นำมาวิเคราะห์นี้ เป็นเรื่องของการฟ้องขอให้เพิกถอนการไม่รับหนังสืออุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษ) ยื่นเกินกำหนดระยะเวลาที่ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของการฟ้องคดีเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เห็นได้ว่าแม้จะเป็นเรื่องของการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่กรณีการไม่รับหนังสืออุทธรณ์ ก.พ.ค. ย่อมไม่มีการพิจารณาเนื้อหาของหนังสืออุทธรณ์ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้เฉพาะ “ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ...” โดยเมื่อตีความประกอบกับมาตรา 116 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในส่วนที่ว่า เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว เห็นได้ว่าการจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กล่าวคือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องได้พิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว<sup>91</sup> (พิจารณาถึงเนื้อหาของหนังสืออุทธรณ์ข้อพิพาท) ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีไม่อาจตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้หมายความรวมถึงกรณีการไม่รับหนังสืออุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยมาโดยตลอดว่า มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะต้องเป็นกรณีที่ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการตามคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นเพียงคำสั่งในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในชั้นตรวจคำอุทธรณ์ มิใช่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย คดีพิพาทนี้จึงไม่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ

<sup>91</sup> วันรัฐ งามนิม (ม.ป.ป.). บทวิเคราะห์คดี เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของการไม่รับหนังสืออุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัยโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพราะเหตุของการยื่นเกินกำหนดระยะเวลา สำนักงานศาลปกครอง (หน้า 9)



โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 9  
วรรคหนึ่ง (1) (คำสั่งของประธานศาลปกครองสูงสุด ที่ 34/2561)

ปัญหาของข้อพิพาทในกรณี ที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ ไม่อยู่ในอำนาจของ  
ศาลปกครองสูงสุด

1. การที่กฎหมายบัญญัติให้คดี ก.พ.ค. วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ ฟ้องต่อศาลปกครองต้นชั้นต้นนั้น หากมีการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีดังกล่าวย่อมมีระยะเวลาการพิจารณาคดี ยกตัวอย่างคดีดังกล่าวข้างต้นมีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อปีพ.ศ. 2558 ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเมื่อปี พ.ศ. 2560 (คดีหมายเลขดำที่ บ. 48/2558 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 19/2560) มีการอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเมื่อปีพ.ศ. 2561 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.45/2561) ซึ่งเห็นได้ว่าใช้ระยะเวลาพิจารณาจากศาลปกครองชั้นต้นจนถึงศาลปกครองสูงสุด เป็นระยะเวลา 3 ปี โดยมีประเด็นพิจารณาว่าการรับอุทธรณ์ชอบหรือไม่เท่านั้น ซึ่งอาจทำให้ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมาก โดยยังไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาอุทธรณ์ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าในขณะที่คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. (เนื้อหาอุทธรณ์) กฎหมายได้บัญญัติให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง จึงพิจารณาแค่ศาลปกครองสูงสุด แค่ชั้นศาลเดียว แต่กลายเป็นว่าคดีที่ ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์ ต้องพิจารณาถึงสองชั้นศาล ซึ่งไม่ใช่เนื้อหาอุทธรณ์แต่อย่างใด หรือคดีอื่นเช่นคดีศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ บ. 158/2557 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 132/2559 และมีการอุทธรณ์ต่อคดีศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อบ. 243/2559 คดีหมายเลขแดงที่ อบ. 128/2564 ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการไม่รับอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เช่นกัน ซึ่งหากนับระยะเวลาพิจารณาตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้นจนถึงระยะเวลาศาลปกครองสูงสุดพิพากษา ใช้ระยะเวลา 7 ปี

2. หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ ก.พ.ค. รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่ง) ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ประการใดแล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดต่อไป ทำให้ต้องกลับมาฟ้องคดีในเนื้อหาของข้อพิพาทอีกครั้งซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมายที่ต้องการให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนให้เป็นที่ไปโดยเร็ว



## 2.สภาพปัญหาที่กำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค. และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหาด้วย

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำวินิจฉัย) ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงเป็นข้อหาหนึ่งซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหาหนึ่ง

จากการศึกษาพบว่าค่าเสียหายที่ข้าราชการผู้ฟ้องคดีมีคำขอมานั้น มีความใกล้เคียงกับค่าว่าการคืนสิทธิเกี่ยวกับเงินเดือน ชั้นเงินเดือน สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นอีกข้อหาด้วยซึ่งบางคดีอาจฟ้องมาพร้อมกันได้

ในส่วนของการคืนสิทธิเกี่ยวกับเงินเดือน ชั้นเงินเดือน สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งนั้น เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

แต่ในส่วนข้อหาเรียกค่าเสียหาย (ละเมิด) นั้นเป็นคดีมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แต่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 9 ประกอบกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งศาลจะส่งแยกข้อหานี้ไปยังศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ศึกษาจะขอยกตัวอย่างกรณีที่ผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำวินิจฉัย) ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงเป็นข้อหาหนึ่งซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหาด้วยในส่วนข้อหาเรียกค่าเสียหาย (ละเมิด) นั้นเป็นคดีมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แต่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง

ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะไม่พิจารณาไปในคดีเดียวกัน แต่ศาลจะมีคำสั่งให้แยกข้อหาเป็นอีกคดีหนึ่งแยกกันไปตามข้อ 80 ประกอบกับข้อ 98 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>92</sup> โดยข้อหาขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและให้ส่งคำฟ้องในคดีที่มีคำสั่งให้แยกออกเป็นคดีใหม่ (ข้อหาเรียกค่าเสียหาย) ไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณา<sup>93</sup> เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาอย่างไรแล้วคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและมีผลผูกพันคู่กรณีตามมาตรา 70 วรรคหนึ่งและมาตรา 73 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองชั้นต้นจะพิพากษาในข้อหาเรียกค่าเสียหายโดยถือเอาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นหลัก ตัวอย่างเช่นหากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เพราะเหตุที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) ขอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจะพิพากษาในคดีเรียกค่าเสียหายว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นการกระทำละเมิด<sup>94</sup> (การกระทำละเมิดต้องเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

กรณีดังกล่าวให้มีปัญหาดังต่อไปนี้

1. เมื่อต้องถือตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด กรณีเช่นนี้ จะทำให้คดีที่เรียกค่าเสียหายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะยังไม่มีคำพิพากษาจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษา และพบว่าส่วนใหญ่คู่กรณีจะยื่นเอกสารคำคู่ความคำฟ้องคำให้การหรือเอกสารอื่นในคดีที่เรียกค่าเสียหายนั้นโดยมีเนื้อหาข้อเท็จจริง ข้อต่อสู้เช่นเดียวกับที่ได้เคยยื่นไว้ในคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ทำให้คู่กรณีต้องเพิ่มภาระมากขึ้นในการยื่นเอกสารหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่าง ๆ และยังทำให้คู่กรณีเสียเวลา

<sup>92</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 80 ในคดีที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่น ๆ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะ เพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดีแล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีจะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ข้อ 98 การฟ้องคดีตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3) ให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นตามที่กำหนดไว้ในภาค 2 มาใช้บังคับกับคดีที่ฟ้องตามข้อนี้โดยอนุโลม

<sup>93</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.25/2557

<sup>94</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1850/2563

2. ทำให้ผู้ฟ้องคดีสับสนหรือเข้าใจผิดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 177/2561 ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุดแต่ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นข้อหาหนึ่ง และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอื่นเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) หรือข้อหาอื่นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นอีกข้อหาด้วย ศาลปกครองชั้นต้นจะสั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนข้อหาที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นต่อไป ตามข้อ 41 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>95</sup> ถ้าจะฟ้องข้อหาเพิกถอนคำวินิจฉัย ก.พ.ค. ผู้ฟ้องคดีจะต้องไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงใหม่เป็นอีกคดี ปัญหาที่พบเช่นบางคดีหากนับเวลาตั้งแต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นจนถึงเวลาที่ศาลสั่งไม่รับข้อหาคำฟ้องบางข้อหา กระบวนการพิจารณาใช้ระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี<sup>96</sup> สาเหตุอาจเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีเข้าใจผิดหรือสับสนหรือไม่เข้าใจในขั้นตอนกระบวนการรับฟ้องโดยไปอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในข้อหาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ไว้พิจารณา และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องข้อหาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ไว้พิจารณา ซึ่งโดยปกติแล้วเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา ผู้ฟ้องคดีสามารถนำไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงได้เลยโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะเป็นการไม่รับฟ้องเนื่องจากอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรณีเห็นได้ว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะสามารถนำข้อหาดังกล่าวมาฟ้องคดี

<sup>95</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 39 ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการ

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ให้ส่งคำฟ้องนั้นคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นนั้นพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวและศาลปกครองสูงสุดได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่วันที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ข้อ 41 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใด เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมีเขตศาลปกครอง ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้ว

<sup>96</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 177/2561

ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ใหม่ก็ตาม แต่ทำให้ผู้ฟ้องคดียอมเสียเวลาและยังไม่ได้รับผลการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายโดยที่ยังไม่ได้รับการพิพากษาในเนื้อหาของคดีแต่อย่างใด

3. กรณีจากข้อ 2. หลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หากคู่กรณีนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงอีก เช่นนี้อาจจะมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีเช่นการฟ้องคดีก็อาจจะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้วหรือไม่ เป็นต้นซึ่งหากพ้นระยะเวลาจะเป็นเหตุในการที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องทำให้กระทบสิทธิต่อผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างยิ่ง

4. ทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยภาพรวม ไม่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี<sup>97</sup> เนื่องจากจะต้องมีการตั้งคดีเพิ่มขึ้น ทำให้ต้องนำบุคลากรมาจัดการส่วนนี้มากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีอื่นด้วย

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดถือหลักโดยเคร่งครัดตามระเบียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กล่าวคือ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเฉพาะกรณีที่ ก.พ.ค. ต้องมีคำวินิจฉัยแล้วเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นคดีอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเช่น ฟ้องว่า ก.พ.ค. ไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ ก.พ.ค. ไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือเรียกค่าเสียหายจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จะไม่อยู่ในอำนาจของพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตว่าหากกฎหมายกำหนดไว้อย่างกว้าง เช่นตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 (เดิม) บัญญัติว่าการฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหาย การฟ้องคดีเกี่ยวกับละเลย หรือคดีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุด

<sup>97</sup> สุธาศิณี บัวเขียน (2563). ปัญหาการไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) สารนิพนธ์ (หน้า 49) มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพฯ

จะพิจารณาเป็นคดีเดียวกันไปไม่แยกข้อหา อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. 128/2556)

### 3. วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่อศาลปกครองในประเทศไทยกับต่างประเทศ

#### 3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

เนื่องจากประเทศไทยได้รับแนวคิดเกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองมาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส ยกตัวอย่างเช่น มีระบบตุลาการผู้แถลงคดี ใช้ระบบไต่สวน โดยมีหลักการพิจารณาคดีที่คล้ายกันจึงศึกษาสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว พบว่ามีข้อพิจารณาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกับประเทศไทยเกี่ยวกับการฟ้องคดีของวินัยของข้าราชการ ดังนี้

1. ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการต่อศาลปกครองไม่มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ส่วนประเทศไทย การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมถือเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีอย่างหนึ่ง ที่ทำให้ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

2. สภาแห่งรัฐเป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายสำหรับคดีที่ฟ้องตรงไปยังสภาแห่งรัฐตามมาตรา R. 311-1<sup>98</sup> แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เช่นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของรัฐกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการระดับชาติหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับภาคหรือการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนฝรั่งเศสเพื่อเป็นตัวแทนในรัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป หากเปรียบเทียบกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ต้องเป็นคดีมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาในส่วนของการดำเนินการทางวินัยทางข้าราชการ กรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ เช่น ข้าราชการครู ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ถือเป็นคดีปกครองทั่วไปที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การฟ้องคดีต้องนำคดีปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเว้นแต่คดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการชั้นสูงบางตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ซึ่งข้าราชการประเภทนี้จะดำรงตำแหน่งที่สำคัญมีอำนาจบริหารในระดับประเทศ การแต่งตั้งหรือถอดถอนจะมีผลกระทบต่อกลไกการบริหารบ้านเมืองอย่างสำคัญ

<sup>98</sup> Article 311-1 du Code de la justice administrative



ตัวอย่างเช่น รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1980 แต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือกรณีของคดีการฟ้องข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดย รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี (CE, 18 juillet 2008, M. Stilinovic, n 304962) กรณีที่ พนักงานอัยการที่ถูกให้ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ปัญหาในเรื่องทางวินัย ที่เกิดแก่บุคคลเหล่านี้ จึงอยู่ในการตรวจสอบของสภาแห่งรัฐโดยตรง ในส่วนของประเทศไทยนั้น กรณีที่ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการเมื่อได้อุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงเห็นได้ว่าในส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น การฟ้องคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการหากเป็นข้าราชการทั่วไป ที่มีใช้ข้าราชการประเภทพิเศษที่ต้องฟ้อง ต่อศาลปกครองพิเศษ เช่นคดีเกี่ยวกับวินัยผู้พิพากษา (คณะกรรมการตุลาการ) คดีเกี่ยวกับวินัย ของข้าราชการเกี่ยวกับการศึกษา ต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น และหากเป็นกรณีของคดี การฟ้องข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา ที่ออกโดยประธานาธิบดี เช่นพนักงานอัยการการฟ้องคดีต้องฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ(ศาลปกครองสูงสุด แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส) ส่วนประเทศไทยการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

### 3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย MSPB หาก คู่กรณีไม่เห็นด้วย ต้องยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ในระดับสหพันธรัฐ (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit) นั้น มาตรา 7703 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการทบทวนคำวินิจฉัยของ MSPB โดยศาลอุทธรณ์ซึ่งผู้ร้องได้รับความเสียหายจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของ MSPB มีสิทธิที่จะยื่น คำฟ้องเป็นคดีต่อศาลอุทธรณ์ได้ภายในหกสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยดังกล่าว กล่าวคือยื่นต่อ ศาลอุทธรณ์ในระดับสหพันธรัฐ ส่วนประเทศไทยยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด

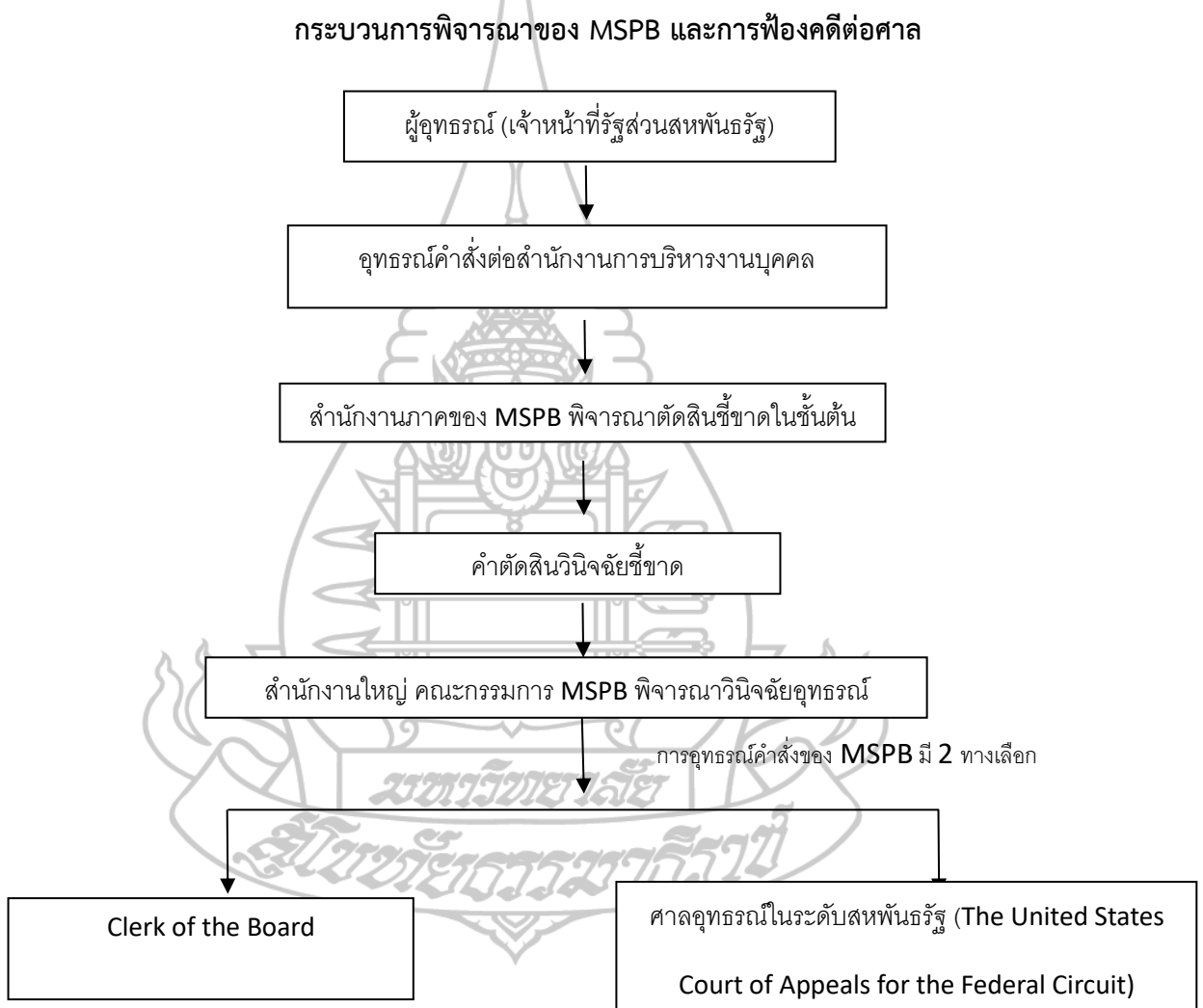
MSPB มีอำนาจในการสั่งให้ส่วนราชการผู้ถูกร้องเยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้อง โดยการชดเชย ค่าเสียหาย (Consequential damages) ตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act อย่างไรก็ตาม MSPB จะสั่งให้ส่วนราชการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้องได้แต่เฉพาะในกรณีที่ MSPB มีคำสั่ง ให้ส่วนราชการต้องแก้ไขคำสั่งหรือการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายด้วย

ค่าเสียหายตามกฎหมายข้างต้นนี้ หมายรวมถึง ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามสมควรและอาจเล็งเห็นได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ร้อง

โดยผู้ร้องต้องร้องขอให้ต่อตุลาการเจ้าของสำนวนในสำนักงานภาคโดยเร็วที่สุดแต่ไม่เกิน การยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ MSPB ที่สำนักงานใหญ่



นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act แล้ว อีกกรณีที่ผู้ร้องอาจได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยส่วนราชการได้ คือ ตามกฎหมาย The Civil Rights Act of 1991 ซึ่งให้สิทธิในการได้รับชดเชยค่าเสียหาย (Compensatory damages) ซึ่งได้แก่ความเสียหายที่เป็นตัวเงิน ความเจ็บปวดทางจิตใจ ความทุกข์ทรมาน ความไม่สะดวกสบายการตรอมใจ การสูญเสียความเพลิดเพลินในชีวิต ในกรณีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยเจตนา<sup>99</sup>



### 3.3 สาธารณรัฐเฮลเลนิก (Hellenic Republic)

สภาแห่งรัฐยังเป็นศาลชั้นต้นและศาลชั้นสุดท้ายสำหรับคดีปกครองบางประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบ

<sup>99</sup> รุ่งนภา ธรรมมา. การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ. 2555. หน้า 41

ด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ คำฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการที่ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการปลดออก (Demotion) หรือไล่ออก (Dismissal) และมีคำขอให้เยียวยาความเสียหาย ซึ่งอำนาจในการเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐสภาแห่งรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>100</sup>

กล่าวโดยสรุปหากข้าราชการไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของสภาข้าราชการสามารถฟ้องโต้แย้งฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาข้าราชการที่ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีดังต่อไปนี้

1. คำสั่งโทษทางวินัยค่าปรับตามจำนวนเงินเดือนตั้งแต่หนึ่งเดือนขึ้นไป
2. การลิดรอนสิทธิในการเลื่อนตำแหน่งการถอดถอน
3. การพักราชการ
4. การปลดออกจากราชการ

ข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยสามารถฟ้องคดี พร้อมมีคำขอให้เยียวยาความเสียหายต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรงซึ่งจะเหมือนกับประเทศไทยในส่วนที่การฟ้องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด



<sup>100</sup>Article 103 of the Constitution of Greece

4. Civil servants holding posts provided by law shall be permanent so long as these posts exist. Their salaries shall evolve in accordance with the provisions of the law; with the exception of those retiring upon attainment of the age limit or when dismissed by court judgement, civil servants may not be transferred without an opinion or lowered in rank or dismissed without a decision of a service council consisting of at least two-thirds of permanent civil servants.

Recourse against the decisions of these councils may be sought before the Supreme Administrative Court, as specified by law.

สรุปการฟ้องคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการของประเทศไทยพร้อมต่างประเทศ

	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	ประเทศ สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ เฮลเลนิก	ประเทศไทย
การอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษ ทางวินัย ภายในทาง ฝ่ายปกครอง	ในกรณีที่มีกฎหมาย มิได้กำหนดให้ต้อง อุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองผู้มี ส่วนได้เสีย สามารถ นำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองได้ โดยตรง กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้อง อุทธรณ์ภายใน ของฝ่ายปกครอง ก่อนสามารถ นำคดีมาฟ้องต่อ ศาลได้เลย	ยื่นต่อ คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบ คุณธรรมของ ประเทศ สหรัฐอเมริกา MSPB	กรณีที่มีกฎหมาย กำหนดไว้เป็นการ เฉพาะให้มีกร เยียวยาโดยองค์กร ที่ใช้อำนาจกึ่ง ตุลาการ ผู้ฟ้องคดี จะต้องดำเนินการ ดังกล่าวก่อนนำ คดีมาฟ้องต่อศาล	สำหรับข้าราชการ ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม มาตรา 114 แห่ง พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ต้อง อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ซึ่งการอุทธรณ์เป็น เงื่อนไขในการฟ้อง คดี หากไม่ได้ อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ศาลปกครองสูงสุด จะไม่รับ คำฟ้องไว้พิจารณา
การยื่นฟ้อง ในคดีคำสั่ง ลงโทษทาง วินัยของ ข้าราชการ	ยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครอง ชั้นต้น ยกเว้นสำหรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐ บางตำแหน่งซึ่ง เป็นตำแหน่ง เฉพาะ ซึ่งอยู่ ภายใต้อำนาจการ ตรวจสอบ ความชอบด้วย	ยื่นคำร้องอุทธรณ์ ต่อศาลอุทธรณ์ใน ระดับสหพันธรัฐ (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit)	ยื่นต่อสภาแห่งรัฐ	ยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองสูงสุด มาตรา 116 แห่ง พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2551

สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	ประเทศ สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ เฮลเลนิก	ประเทศไทย	
กฎหมายโดยสภา แห่งรัฐ (ศาลปกครอง สูงสุดของฝรั่งเศส) เช่นการกระทำ ความผิดวินัยผู้ พิพากษา ศาลยุติธรรม				
การฟ้องคดี เรียก ค่าเสียหาย	ในการฟ้องขอให้ ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนเพื่อความ เสียหายอันเกิด จากคำสั่งทาง ปกครอง จะต้องมีการยื่น คำร้องขอให้ หน่วยงานชดใช้ ก่อนแล้ว หน่วยงานตอบ ปฏิเสธ ไม่ว่าโดยขัดแย้ง หรือโดยปริยาย ผู้เสียหายจึงจะ นำมาฟ้องคดี ต่อศาลได้	ผู้ร้องที่ได้รับความ เสียหายจากคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยอัน เป็นที่สุดของ MSPB มีสิทธิที่จะ ยื่นคำฟ้องเป็นคดี ต่อศาลอุทธรณ์ได้	และมีคำขอให้ เยียวยาความ เสียหายพร้อม คำสั่งลงโทษ ทางวินัยได้	ไม่จำเป็นที่จะต้อง ยื่นต่อหน่วยงาน ชดใช้ก่อน สามารถนำคดีมา ฟ้องต่อ ศาลปกครอง ชั้นต้นได้เลย

	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	ประเทศ สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ เฮลเลนิก	ประเทศไทย
การฟ้องคดี ต่อ ศาลปกครอง สูงสุดพร้อม ข้อหาอื่นที่ เกี่ยวข้อง	คดีข้อพิพาทที่ฟ้อง ต่อสภาแห่งรัฐ โดยตรง แต่มีคำขอ บางอย่างอยู่ใน อำนาจของศาล ปกครองชั้นต้น สามารถฟ้องต่อ สภาแห่งรัฐได้เว้น แต่ในคดีที่เป็นการ ฟ้องคดีเพื่อขอให้ ยกเลิกเพิกถอน นิติกรรม ทางปกครองแต่มี คำขอให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน มาด้วย สภาแห่งรัฐ จะวินิจฉัยมีคำสั่ง ไม่รับฟ้อง โดยเหตุ ว่าไม่มีอำนาจ	ผู้ร้องได้รับความ เสียหายจากคำสั่ง หรือคำวินิจฉัย อันเป็นที่สุดของ MSPB มีสิทธิที่จะ ยื่นคำฟ้องเป็นคดี ต่อศาลอุทธรณ์ได้	สามารถยื่น คำขอให้เยียวยา ความเสียหาย พร้อมคำสั่งลงโทษ ทางวินัยได้	สำหรับการฟ้อง คดีที่อยู่ในอำนาจ ของ ศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (3) แห่ง พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุด จะถือตาม กฎหมายโดย เคร่งครัด โดยส่วน ข้อหาที่ไม่บัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจ ศาลปกครองสูงสุด จะแยกคดี ให้ไป อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครอง ชั้นต้น

#### 4.วิเคราะห์สาเหตุการบัญญัติมาตรา 116 แห่งพ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

หากพิจารณาสถานะของ ก.พ.ค. แล้ว อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ที่กำหนดใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 นั้น ก.พ.ค. ทำหน้าที่เสมือนเป็นศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีที่คู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป เช่นนี้แล้วในกรณีการวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จึงถือเสมือนหนึ่งว่า ก.พ.ค. เป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial)” ซึ่งการเป็นองค์กรกึ่งตุลาการย่อมมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือ เป็นองค์กรที่ถูกผูกพันตามคำร้องคำขอ และกระบวนการพิจารณาคดีจะมีความเคร่งครัดโดยต้องคำนึงถึงสิทธิของคู่กรณีอย่างเคร่งครัด<sup>101</sup>

ในส่วนของการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. โดยที่การพิจารณาร่างมาตรา 114 (ปัจจุบันคือมาตรา 116) วรรคสองที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น ได้มีการอภิปรายในสมานิติบัญญัติว่า เหตุใดจึงให้ฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุดตัดคำว่า “สูงสุด” ออกไปได้หรือไม่ และในการชี้แจงตอบข้อซักถามโดยกรมการชี้แจงว่าไม่สามารถตัดออกได้ เพราะองค์กรพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) คือองค์กรที่มีลักษณะเทียบเคียงได้กับองค์กรอิสระอื่น ๆ เมื่อเรื่องผ่านการพิจารณาจากองค์กรนี้แล้ว จึงต้องอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุด อีกทั้งบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ก็ได้กำหนดไว้แล้วว่าจะต้องมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองชั้นต้น วัตถุประสงค์ในการมี ก.พ.ค. คือต้องการให้มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของกึ่งตุลาการนั่นเอง ทั้งนี้ กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองเองก็เปิดช่องไว้ให้สามารถกระทำได้ มาตรา 11 (3)<sup>102</sup>แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้ศึกษาเห็นว่าสาเหตุหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดนั้นมีสาเหตุดังต่อไปนี้

<sup>101</sup> โครงการประเมินองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนสามัญ 2559 ทูลสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม หน้า 547 ปีที่ 15 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2564

<sup>102</sup> รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติวันพุธที่ 28 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 ครั้งที่ 67 เป็นพิเศษ ณ ตึกรัฐสภา หน้า 41/1



1. เนื่องจากเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยรวดเร็ว และเพื่อเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการวินิจฉัยข้าราชการพลเรือนให้มีข้อยุติได้โดยเร็วยิ่งขึ้น จึงให้ข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

2. กระบวนการพิจารณาของ ก.พ.ค. มีลักษณะการพิจารณาวินิจฉัยโดยมีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ มีครบ 4 ขั้นตอน คือ การให้ส่วนราชการแก้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ทำคัดค้านแก้อุทธรณ์ ส่วนราชการทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม คู่กรณีจึงมีโอกาสได้ต่อสู้ข้อพิพาทอย่างเต็มที่ และการพิจารณาคดีของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังมีส่วนคล้ายกับการพิจารณาของศาลปกครอง เช่น ใช้ระบบไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริง มีการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้มีการถ่วงดุลขององค์คณะวินิจฉัยในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยจัดให้มีนิติกรผู้แถลง พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ควบคู่ไปกับการพิจารณาขององค์คณะวินิจฉัย เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เช่นเดียวกับการมีตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครอง มีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามหลักรับฟังความทั้งสองฝ่ายโดยใช้กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน คือ ทำคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม เช่นเดียวกับขั้นตอนในการพิจารณาคดีในศาลปกครอง

3. ก.พ.ค. ทำหน้าที่เสมือนเป็นศาลปกครองชั้นต้น การวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จึงถือเสมือนหนึ่งว่า ก.พ.ค. เป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial)” ซึ่งการเป็นองค์กรกึ่งตุลาการย่อมมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือ เป็นองค์กรที่ถูกผูกพันตามคำร้อง คำขอ และกระบวนการพิจารณาคดีจะมีความเคร่งครัดโดยต้องคำนึงถึงสิทธิของคู่กรณีอย่างเคร่งครัด ดังนั้น ในกรณีที่คู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป

## 5. การกำหนดให้คดีตามประเด็นปัญหาของ ก.พ.ค. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดกับแนวคิดเรื่องศาลพิจารณาคดีกับศาลทบทวน (หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล)

ปัญหาว่าการที่จะวินิจฉัยให้คดีพิพาทกรณี ก.พ.ค. ประเด็นปัญหาทั้งสองกรณีเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดกับแนวคิดเรื่องศาลพิจารณาคดีกับศาลทบทวน (หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล) จะขัดกันหรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ว่ากรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์จะเป็นกรณีที่ถือว่า ก.พ.ค. ยังไม่ได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นเหตุแห่งอุทธรณ์ แต่ก็ถือว่าข้อพิพาท คือ คำสั่งลงโทษทางวินัยได้มีการดำเนินการเพื่อขอให้องค์กรที่มีอำนาจตามที่ กฎหมายกำหนดทำการพิจารณาทบทวนหรือตรวจสอบแล้ว แต่องค์กรดังกล่าวไม่รับอุทธรณ์ ซึ่งมีผลตามกฎหมายเป็นการปฏิเสธที่จะทบทวนคำสั่งลงโทษ

ทางวินัยที่มีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร และ ก.พ.ค. มีสถานะเสมือน คณะกรรมการวินัยข้อพิพาทหรือองค์กรกึ่งตุลาการ นอกจากนี้ การที่มาตรา 116 วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วย ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นนิตินโยบายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องการให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ กฎหมายที่ต้องการให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้น โดยเร็ว ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า แม้ว่าคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ยังไม่ได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นเหตุแห่งอุทธรณ์ การที่กำหนดให้นำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดแม้ว่าจะไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง ศาลพิจารณาคดีกับศาลทบทวน แต่แนวคิดเรื่องศาลพิจารณาคดีกับศาลทบทวน ก็มีใช้หลักการที่มี ลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและสามารถกำหนดยกเว้นหลักการนี้ได้ ซึ่งการยกเว้นอาจเพราะสาเหตุเพื่อ หลีกเลี่ยงมาให้ปริมาณคดีที่ศาลค้างมากเกินไป หรือเป็นคดีที่ข้อพิพาทควรได้รับการพิจารณา อย่างรวดเร็ว ยกตัวอย่างเช่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสกฎหมายได้กำหนดประเภทคดีที่ให้ฟ้องคดี ต่อสภาแห่งรัฐ (ศาลสูงของสาธารณรัฐฝรั่งเศส) โดยตรง เช่น การฟ้องข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานภาพ ส่วนบุคคลของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ซึ่งพิจารณา โดยศาลชั้นเดียว รวมถึงสาธารณรัฐเฮลเลนิก ซึ่งการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางวินัยข้าราชการให้ฟ้องต่อ สภาแห่งรัฐ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รวมทั้งการเป็นนิตินโยบายขององค์กรนิติบัญญัติที่ผูกพัน ทุกองค์กรรวมถึงองค์กรตุลาการ ทั้งยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นนิตินโยบาย ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการให้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงเห็นว่าสามารถ กำหนดปัญหาทั้งสองประเด็นให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดได้ ไม่ขัดต่อหลักแนวคิด ศาลพิจารณาคดีกับศาลทบทวน( หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล) แต่อย่างใด

## 6.ผลสัมฤทธิ์เชิงลึกความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหากับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์

ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ 2 ท่าน ท่านแรกเป็นตุลาการศาลปกครองกลาง และท่านที่สองเป็นเจ้าหน้าที่ศาล ซึ่งในส่วนของท่านแรกตุลาการศาลปกครองกลางได้ให้ความเห็น เกี่ยวกับประเด็นทั้ง 2 ประเด็น ดังนี้

สำหรับกรณีประเด็นแรก กรณีที่ ก.พ.ค.ไม่รับอุทธรณ์ ของคู่กรณีเป็นไปตาม ข้อกฎหมาย มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ศาลปกครองจะตีความไปตามบทกฎหมาย กล่าวคือ เฉพาะกรณีที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ตกไป

แล้วเท่านั้น (เฉพาะกรณีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์) ถึงจะเป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ถึงฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด กรณีไม่รับอุทธรณ์ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าเป็นปัญหาด้วยบทกฎหมาย ความเป็นจริงแล้ว การไม่รับอุทธรณ์หรือไปยื่นอุทธรณ์แล้วคำวินิจฉัยยังไม่ตกมา (กรณีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์) ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด เนื่องด้วยการตรวจสอบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ก.พ.ค. มีคุณสมบัติเทียบเท่าศาลปกครองชั้นต้น เพราะเป็นประโยชน์ของคู่กรณี เนื่องจากคู่กรณีอาจสืบสวนว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หากอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดก็เป็นประโยชน์ของคู่กรณี

สำหรับกรณีประเด็นที่สอง เกิดจากปัญหาข้อจำกัดด้วยบทของกฎหมาย อำนาจของศาลปกครองมีอำนาจในกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย แต่กรณีละเมิดของ ก.พ.ค.ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด การที่ศาลปกครองสูงสุดแยกข้อหาตั้งกล่าวมาที่ศาลปกครองชั้นต้น นอกจากเป็นการเพิ่มกระบวนการพิจารณาทำให้ล่าช้า และไม่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการคดี และการพิจารณาละเมิดของศาลปกครองชั้นต้น จะต้องฟังว่าการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ.ค. (ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด) ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก่อน คดีจะไม่สามารถจบที่ศาลเดียวได้ การที่มีปัญหาว่าเหตุที่ศาลปกครองพิจารณาคดีล่าช้ากรณีนี้ก็อาจเป็นปัญหาหนึ่ง หากกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดก็จะเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีเช่นกัน

สำหรับท่านที่สองเป็นเจ้าหน้าที่ศาล (พนักงานคดีปกครองชำนาญการ) ซึ่งมีประการณ์เกี่ยวกับการตรวจฟ้อง เกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีซึ่งมีหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครอง ได้ให้ความเห็นทั้ง 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรกกรณีที่ไม่รับอุทธรณ์ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น หากอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด จะเป็นการเพิ่มความรวดเร็วในการวินิจฉัย ซึ่งหากศาลมีการเพิกถอนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์แล้ว หากมีการพิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุดแค่ศาลเดียว เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว หากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ก็นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย

ประเด็นที่สอง คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นเหตุหลัก ส่วนค่าเสียหายเป็นเรื่องที่ตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ได้เลย หากอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ถ้าคำวินิจฉัยไม่ชอบสามารถวินิจฉัยในเรื่องค่าเสียหายต่อไปได้เลย จึงเห็นว่าควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

จากการให้ความเห็นของทั้งสองท่านดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความเห็นตรงกันว่ากรณี ก.พ.ค.ไม่รับอุทธรณ์ (ประเด็นแรก) และกรณีที่เรียกค่าเสียหายพร้อมฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัย

ของก.พ.ค. (ประเด็นที่สอง) ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับการข้อเสนอแนะของผู้ศึกษาที่เห็นว่าควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

กล่าวโดยสรุปการที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดให้คดีดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดจึงมีลักษณะเป็นนิตินโยบายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว โดยข้อพิพาทตามประเด็นดังกล่าวได้รับการพิจารณาจาก ก.พ.ค. มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทหรือองค์การกึ่งตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาชั้นหนึ่ง และในส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับงานด้านปกครองให้ฟ้องต่อสภาแห่งรัฐหรือเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง

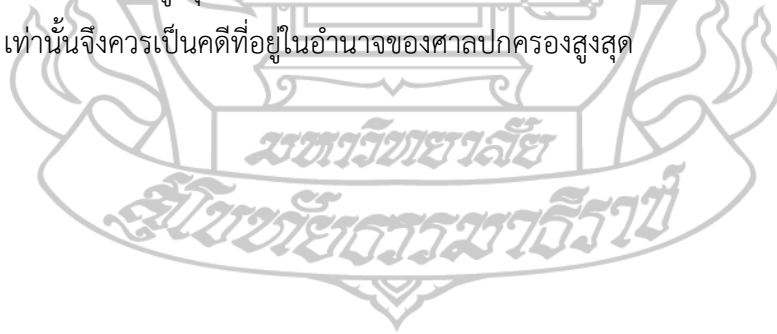
ผู้ศึกษาเห็นว่า คำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. คำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 และในกรณีนี้ ก.พ.ค. ยังไม่ได้ตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งที่เป็นเนื้อหาของข้อพิพาท) ที่เป็นเหตุแห่งอุทธรณ์ซึ่งคดีที่นำมาฟ้อง เพียงแต่ตรวจสอบขั้นตอนรูปแบบว่ารับอุทธรณ์หรือไม่เท่านั้น แม้ว่าการที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์จะเป็นกรณีที่ถือว่า ก.พ.ค. ยังไม่ได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งที่เป็นเนื้อหาของข้อพิพาท) ที่เป็นเหตุแห่งอุทธรณ์ก็ตาม แต่ถือว่าการไม่รับอุทธรณ์เป็นคำสั่งในชั้นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างหนึ่งตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>103</sup> เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ หรือวินิจฉัยให้แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งลงโทษซึ่งมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่ปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวบัญญัติกรณีการฟ้องคำวินิจฉัย ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีอื่น ที่ต้องการให้ข้อพิพาททางวินัยได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นโดยเร็วด้วย

ดังนั้น แม้ว่าการที่ ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์จะเป็น กรณีที่ถือว่า ก.พ.ค. ยังไม่ได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นเหตุแห่ง อุทธรณ์ก็ตาม แต่ถือว่า

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 120 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือ ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

การไม่รับอุทธรณ์เป็นคำสั่งในชั้นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างหนึ่งตาม มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษ และ ก.พ.ค.มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จึงครบองค์ประกอบของกฎหมาย เพราะศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจพิจารณาคดีพิพาททางวินัยข้าราชการพลเรือน ทั้งยังทำให้ข้อพิพาท ได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นไปโดยเร็วสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวด้วย คดีพิพาทกรณีนี้ที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์จึงควรเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

สำหรับประเด็นการกำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค. และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอื่นเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหาด้วย หากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง ที่ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้เกิดการพิจารณาคดีให้ได้รับข้อยุติและเป็นไปโดยเร็วเพราะคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งและทำให้เกิดปัญหาต่อระบบการบริหารของราชการ ซึ่งการที่ ก.พ.ค.ไม่รับอุทธรณ์ หรือคดีเรียกค่าเสียหายจาก ก.พ.ค. หากให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในข้อหาดังกล่าวแล้ว คู่กรณีอาจอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวทำให้คดีต้องพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองสูงสุดอีกครั้ง ทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีนานกว่าเดิม ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อให้การพิจารณาคดีให้ได้รับข้อยุติและเป็นไปโดยเร็วหากกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ก็ควรรวมถึงคดีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วย มิใช่แค่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้นจึงควรเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด





## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. คือคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องและข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งลงโทษ ตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยผลเป็นประการใดแล้ว หากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางของฝ่ายปกครอง การฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจและมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในส่วน of ศาลปกครองนั้นมีเขตอำนาจ และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด<sup>104</sup> ซึ่งตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไว้ 4 ประเภท<sup>105</sup> หากไม่ใช่คดีดังกล่าวแล้วจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ประเด็นที่ศึกษาคือกรณีตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11

โดยไม่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น กรณีที่ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการเมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่ามีปัญหาที่ต้องศึกษาดังต่อไปนี้

1.ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของก.พ.ค. ที่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 ต้องเป็นกรณีที่ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยตามคำอุทธรณ์เท่านั้น ดังนั้น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของก.พ.ค. ที่ไม่รับอุทธรณ์ จึงไม่ใช่คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือหากศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ และมีการอุทธรณ์คำพิพากษา หากศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน จะมีผลทำให้ ก.พ.ค.ต้องดำเนินการพิจารณาคำอุทธรณ์ของข้าราชการ(ผู้ฟ้องคดี)ใหม่ ซึ่งหากก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยแล้ว หากข้าราชการผู้ได้รับคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วย การนำคดีมาฟ้องต่อศาลจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการพิจารณาของศาลในส่วนที่ ก.พ.ค. ที่ไม่รับอุทธรณ์ ต้องพิจารณาถึง 2 ชั้นศาล และไม่ได้เป็นการพิจารณาในส่วนเนื้อหาของความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยซึ่งเป็นสิ่งที่ข้าราชการผู้นั้นต้องการให้ได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจะพิจารณาในชั้นศาลปกครองสูงสุดเพียงชั้นเดียวเท่านั้น ทำให้ข้อพิพาทไม่ได้รับการพิจารณาโดยเร็วส่งผลกระทบต่อข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษ ในระหว่างที่คำสั่งลงโทษข้าราชการเช่นการปลดออกหรือไล่ออกยังคงมีผลอยู่ส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นยอมเสียสิทธิต่างๆ เช่น

1) เงินเดือน สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิค่าเช่าบ้าน รวมทั้งสิทธิอื่นที่ข้าราชการพึงได้รับ

2) ในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษา บุคคลอื่นอาจมองว่าข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษในทางที่ไม่ดี ส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการเสียชื่อเสียง

3) เสียโอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง เนื่องจากผู้นั้นยังอยู่ในระหว่างได้รับคำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก เช่นการสมัครตำแหน่งประเภทอำนวยการ จะกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครโดยจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งตามมาตรา 36 (9) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่าผู้ที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...  
ข. ลักษณะต้องห้าม...(9) เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก หรือปลดออก เพราะกระทำผิดวินัย

ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น ดังนั้นข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษดังกล่าว ย่อมไม่มีสิทธิสมัคร

4) หากข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เกษียณอายุราชการไปแล้วก่อนที่ศาลมีคำพิพากษา การคืนตำแหน่ง หรือคืนสิทธิต่างๆอาจมีปัญหาได้

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความผิดวินัยจึงควรได้รับการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว

2. กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำวินิจฉัย) ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงเป็นข้อหาหนึ่ง ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหาด้วย ในส่วนของข้อหาเรียกค่าเสียหาย (ละเมิด) นั้นเป็นคดีมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แต่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะไม่พิจารณาไปในคดีเดียวกันแต่ศาลจะมีคำสั่งให้แยกข้อหาเป็นอีกคดีหนึ่งแยกกันไป ตามข้อ 80 ประกอบกับข้อ 98 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>106</sup> โดยข้อหาขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และให้ส่งคำฟ้องในคดีที่มีคำสั่งให้แยกออกเป็นคดีใหม่ (ข้อหาเรียกค่าเสียหาย) ไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณา<sup>107</sup> เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาอย่างไรแล้วคำพิพากษา

<sup>106</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 80 ในคดีที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่งข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่น ๆ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะ เพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดีแล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสั่งให้แยกคดีดังกล่าวออกเป็นหลายคดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไปก็ได้

ข้อ 98 การฟ้องคดีตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3) ให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นตามที่กำหนดไว้ในภาค 2 มาใช้บังคับกับคดีที่ฟ้องตามข้อนี้โดยอนุโลม

<sup>107</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.25/2557

ของศาลปกครองเป็นที่สุดและมีผลผูกพันคู่กรณีตามมาตรา 70 วรรคหนึ่งและมาตรา 73 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองชั้นต้นจะพิพากษาในข้อหาเรียกค่าเสียหายโดยถือเอาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นหลัก ตัวอย่างเช่นหากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เพราะเหตุที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) ขอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจะพิพากษาในคดีเรียกค่าเสียหายว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นการกระทำละเมิด<sup>108</sup> (การกระทำละเมิดต้องเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย) เมื่อต้องถือตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด กรณีเช่นนี้จะทำให้คดีที่เรียกค่าเสียหายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะยังไม่มีคำพิพากษาจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษา และพบว่าส่วนใหญ่คู่กรณีจะยื่นเอกสารคำคู่ความคำฟ้องคำให้การหรือเอกสารอื่นในคดีที่เรียกค่าเสียหายนั้นโดยมีเนื้อหาข้อเท็จจริง ข้อต่อสู้เช่นเดียวกับที่ได้เคยยื่นไว้ในคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ทำให้คู่กรณีต้องเพิ่มภาระมากขึ้นในการยื่นเอกสารหรือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่าง ๆ และยังทำให้คู่กรณีเสียเวลา จึงทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจที่จะพิจารณาคดีไปคดีเดียวกันได้หรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวทั้ง 2 ข้อ จึงมีข้อพิจารณาว่าการที่กำหนดให้ข้อหาที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด โดยที่กำหนดบางกรณีของคำวินิจฉัย ก.พ.ค. ที่กำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอาจทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้นและไม่ได้รับการพิจารณาโดยเร็ว ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงเพื่อที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายสำหรับพิจารณาคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษซึ่งสาเหตุที่กำหนดการฟ้องคดีเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงเพื่อเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการวินัยข้าราชการพลเรือนให้มีข้อยุติได้โดยเร็วยิ่งขึ้น<sup>109</sup> จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าควรให้กรณีคำวินิจฉัยของก.พ.ค. ทั้ง 2 ปัญหา อยู่ในอำนาจพิจารณาศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดหรือไม่

การบริหารงานบุคคลของราชการจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ และหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี รวมถึงต้องมีหลักประกันของข้าราชการ คือ หลักประกันตามระบบคุณธรรม และหลักประกันด้านกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักประกันตามกฎหมายให้แก่ข้าราชการ หลักประกัน

<sup>108</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1850/2563

<sup>109</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน. 2558. หน้า 306

ความมั่นคงและความเป็นธรรมในสภาพของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษโดยไม่ชอบธรรมได้แก่ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ โดยมี “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” (ก.พ.ค.) ซึ่ง ก.พ.ค. มีฐานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัย เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความคับข้องใจ สำหรับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยนั้น ก.พ.ค. จะใช้วิธีการพิจารณาวินิจฉัยในระบบไต่สวนเช่นเดียวกับ ศาลปกครอง ซึ่งแตกต่างไปจากการพิจารณาวินิจฉัยแบบเดิมที่ใช้ระบบกล่าวหา

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้ที่ฝ่าฝืนนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนและการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนที่ฝ่าฝืนไว้ การดำเนินการทางวินัยประกอบไปด้วย 4 ส่วนสำคัญได้แก่ การสอบสวน การพิจารณาสั่งลงโทษ การตรวจสอบคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับโทษทางวินัยได้กำหนดไว้ 5 สถานได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก และข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ซึ่งตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งอุทธรณ์อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่งนั้น ได้แก่

- (1) คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และวินัยร้ายแรง
- (2) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสม่ำเสมอ
- (3) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ไม่มีสัญชาติไทย ไม่เลื่อมใสในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ
- (5) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ



(6) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษ แต่มีมลทินหรือ มัวหมอง ในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ หรือ

(7) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

โดยคำสั่งดังกล่าวผู้ได้รับคำสั่งหากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง กฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งเพื่อให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการวิธีพิจารณา

ซึ่งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. อาจมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ดังนี้

- (1) ไม่รับอุทธรณ์
- (2) ยกอุทธรณ์
- (3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ
- (4) ให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์
- (5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่า ทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศพบว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการต่อศาลปกครองไม่มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้เลย ซึ่งต่างจากระบบกฎหมายไทยในเรื่องนี้ที่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนถึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ในส่วนของศาลปกครองฝรั่งเศสมีโครงสร้างของศาลปกครอง 3 ชั้นศาล ได้แก่ 1) ศาลปกครองสูงสุด หรือ สภาแห่งรัฐ 2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 3) ศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนี้ ยังมีศาลปกครองเฉพาะด้านหรือคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อพิจารณาพิพากษาคำร้องและข้อพิพาททางปกครองที่อาศัยความชำนาญพิเศษเฉพาะด้านในฐานะศาลปกครองชั้นต้นตัวอย่างเช่น คณะกรรมการมารยาทของสภาวิชาชีพต่างๆ

คดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการถือเป็นคดีปกครองทั่วไปที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่คดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการชั้นสูงบางตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐ



ซึ่งข้าราชการประเภทนี้จะดำรงตำแหน่งที่สำคัญมีอำนาจบริหารในระดับประเทศ การแต่งตั้งหรือถอดถอนจะมีผลกระทบต่อกลไกการบริหารบ้านเมืองอย่างสำคัญ ตัวอย่างเช่น รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1980 แต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาในเรื่องทางวินัยที่เกิดแก่บุคคลเหล่านี้ จึงอยู่ในการตรวจสอบของสภาแห่งรัฐโดยตรง เช่น คดีการฟ้องข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี เช่นในคดีเรื่องการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่พนักงานอัยการที่ถูกให้ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (CE, 18 juillet 2008, M. Stilianovic, n 304962)

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา คดีเกี่ยวกับการดำเนินวินัยทางข้าราชการ จะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board : MSPB) ทำหน้าที่ในการปกป้องและควบคุมดูแลให้การบริหารงานบุคคลในภาครัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมโดยข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board : MSPB) ซึ่งคำร้องอาจยื่นมาได้ 2 ทาง คือ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าทุกข์โดยตรงหรือจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้อง การยื่นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยยื่นต่อสำนักงานภาคของ MSPB ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุ การยื่นคำร้องจะส่งด้วยตัวเองส่งทางไปรษณีย์ หรือส่งผ่านระบบอุทธรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-appeal online) ก็ได้แต่ต้องส่งภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่งหรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับโดยนับวันที่เป็นวันหลังสุด ในส่วนของการยื่นสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้สำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะเป็นผู้ร้องแทน และหากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะไม่ดำเนินการร้องแทนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิร้องต่อ MSPB

เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการคดีปกครอง Administrative Law Judge หรือ AJ) เป็นผู้พิจารณาคดี โดยจะพิจารณาก่อนว่าคำร้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของ MSPB หรือไม่ และการยื่นคำร้องอยู่ในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ เมื่อพิจารณาผ่านประเด็นนี้ การดำเนินต่อไปจะเป็นการไต่สวนเริ่มจากการเชิญผู้ร้อง มาสอบถามให้การหรือให้ข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติม ผู้ร้องอาจมาด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทน หรือมาร่วมให้การด้วยก็ได้ การให้การ หรือการรับฟังพยานหลักฐานนี้ อาจทำโดยการมาพบโดยตรง หรือทำผ่านโทรศัพท์ หรือผ่านการประชุมแบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ จากนั้นจะเริ่มการไต่สวนและมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัย จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB ณ กรุงวอชิงตัน มติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้ โดยทั่วไปจะอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์

(United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ (discrimination) อาจอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้น (District Court) หรือต่อ Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

ในส่วนระบบศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นระบบ Dual-Court System คือ ศาลระดับสหพันธรัฐ (Federal Court) และศาลระดับมลรัฐ (State Court) ด้วยความต้องการที่จะคงไว้ซึ่งอำนาจในการตรากฎหมายและอำนาจ

ในส่วนศาลระดับสหพันธรัฐ (Federal Court) ระบบศาลสหพันธรัฐแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น (Trial Court) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) และศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court) สำหรับศาลระดับมลรัฐ (State Court) แต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกาต่างมีระบบศาลเป็นของตนเองตามวิวัฒนาการและความเหมาะสมของมลรัฐนั้นๆ แต่ทั้งนี้ส่วนใหญ่ยังคงเดินตามโครงสร้างทั่วไปของระบบศาลสหรัฐ คือ แบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น (Trial Court) ศาลอุทธรณ์ (Intermediate Court of Appeal) และศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court)

ในส่วนสาธารณรัฐเฮลเลนิก สภาแห่งรัฐยังเป็นศาลชั้นต้นและศาลชั้นสุดท้ายในคดีที่คำฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาข้าราชการที่ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีคำขอให้เยียวยาความเสียหาย ซึ่งอำนาจในการเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ สภาแห่งรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>110</sup> ซึ่งการที่ข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของสภาข้าราชการ สามารถฟ้องคดี พร้อมมีคำขอให้เยียวยาความเสียหายต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรงซึ่งจะเหมือนกับประเทศไทยในส่วนที่การฟ้องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ในส่วนของประเทศไทย ก.พ.ค. เป็นการจัดในรูปคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตามที่ กำหนดในมาตรา 114 วรรคสอง และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ตามมาตรา 116 วรรคหนึ่ง

<sup>110</sup>Article 103 of the Constitution of Greece

4. Civil servants holding posts provided by law shall be permanent so long as these posts exist. Their salaries shall evolve in accordance with the provisions of the law; with the exception of those retiring upon attainment of the age limit or when dismissed by court judgement, civil servants may not be transferred without an opinion or lowered in rank or dismissed without a decision of a service council consisting of at least two-thirds of permanent civil servants.

Recourse against the decisions of these councils may be sought before the Supreme Administrative Court, as specified by law.

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และมีผลเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิ และหน้าที่ของผู้อุทธรณ์ รวมทั้ง มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดไว้เป็นการเฉพาะตามความ ในหมวด 9 การอุทธรณ์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก.พ.ค. จึงมีสถานะ ตามกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับงานด้านปกครอง ที่เรียกว่าศาลปกครองพิเศษในประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ หรือที่เรียกว่าศาลปกครองพิเศษต้องฟ้องต่อ สภาแห่งรัฐ หรือเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศ สหรัฐอเมริกา ที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐอเมริกาคดีรัฐบาลกลาง และสาธารณรัฐเฮลเลนิก ที่ฟ้องต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง ดังนั้น มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ไม่เห็น ด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อ ศาลปกครองสูงสุดจึงสอดคล้องกับระบบกฎหมายประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเฮลเลนิก

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีเกี่ยวกับการดำเนินการวินัยข้าราชการที่ฟ้องคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ฟ้องต่อศาลปกครองสามารถแบ่งแยกคดีได้ดังต่อไปนี้

1.กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้เฉพาะการฟ้องขอให้เพิกถอน คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

2.กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นข้อหาแรกยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด พร้อมยื่นเรียกค่าเสียหายจากก.พ.ค. จากการวินิจฉัยนั้น เป็นข้อหาที่สอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของ ศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3. กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พิจารณากรณีผู้ถูกลงโทษ ทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ให้อุทธรณ์ คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหากครบกำหนดพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ยังไม่มีผลคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ และฟ้อง ก.พ.ค. ว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าแล้ว เป็นคดีที่

อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประเด็นปัญหาแรกในกรณี ที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

การที่กฎหมายบัญญัติให้คดีก.พ.ค. วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ ฟ้องต่อศาลปกครองต้นชั้นต้นนั้น หากมีการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีดังกล่าวย่อมมีระยะเวลาการพิจารณาคดี ซึ่งเห็นได้ว่าบางคดี ใช้ระยะเวลาพิจารณาจากศาลปกครองชั้นต้นจนถึงศาลปกครองสูงสุดเป็นระยะเวลา 3 ปี โดยมีประเด็นพิจารณาว่าการรับอุทธรณ์ชอบหรือไม่เท่านั้น ซึ่งอาจทำให้ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมาก โดยยังไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาอุทธรณ์ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ในขณะที่คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของก.พ.ค. (เนื้อหาอุทธรณ์) กฎหมายได้บัญญัติให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง จึงพิจารณาแค่ศาลปกครองสูงสุดแค่ชั้นศาลเดียว แต่กลายเป็นว่าคดีที่ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์ ต้องพิจารณาถึงสองชั้นศาล ซึ่งไม่ใช่เนื้อหาอุทธรณ์แต่อย่างใด

หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ก.พ.ค. รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่ง) ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ประการใดแล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของก.พ.ค. ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดต่อไป ทำให้ต้องกลับมาฟ้องคดีในเนื้อหาของข้อพิพาทอีกครั้งซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมายที่ต้องการให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปโดยเร็ว

ประเด็นปัญหาที่สอง ในกรณีที่ ผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำวินิจฉัย) ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงเป็นข้อหาหนึ่งซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอื่นเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหาหนึ่ง กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

1. เมื่อต้องถือตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด กรณีเช่นนี้ จะทำให้คดีที่เรียกค่าเสียหายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะยังไม่มีคำพิพากษาจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษา และพบว่าส่วนใหญ่คู่กรณีจะยื่นเอกสารคำคู่ความคำฟ้องคำให้การหรือเอกสารอื่นในคดีที่เรียกค่าเสียหายนั้นโดยมีเนื้อหาข้อเท็จจริง ข้อต่อสู้เช่นเดียวกับที่ได้เคยยื่นไว้ในคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ทำให้คู่กรณีต้องเพิ่มภาระมากขึ้นในการยื่นเอกสารหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่าง ๆ และยังทำให้คู่กรณีเสียเวลา

2. อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีสับสนหรือเข้าใจผิดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

3. ทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยภาพรวม ไม่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี เนื่องจากจะต้องมีการตั้งคดีเพิ่มขึ้น ทำให้ต้องนำบุคลากรมาจัดการส่วนนี้มากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีอื่นด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่า คำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. คำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 และในกรณีนี้ ก.พ.ค. ยังไม่ได้ตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งที่เป็นเนื้อหาของข้อพิพาท) ที่เป็นเหตุแห่งอุทธรณ์ซึ่งคดีที่นำมาฟ้อง เพียงแต่ตรวจสอบขั้นตอนรูปแบบว่ารับอุทธรณ์หรือไม่เท่านั้น แม้ว่าการที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์จะเป็นกรณีที่ถือว่า ก.พ.ค. ยังไม่ได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งที่เป็นเนื้อหาของข้อพิพาท) ที่เป็นเหตุแห่งอุทธรณ์ก็ตาม แต่ถือว่าการไม่รับอุทธรณ์เป็นคำสั่งในชั้นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างหนึ่งตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>111</sup> เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ หรือวินิจฉัยให้แก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งลงโทษซึ่งมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่ปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวบัญญัติกรณีการฟ้องคำวินิจฉัย ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีอื่น ที่ต้องการให้ข้อพิพาททางวินัยได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นโดยเร็วด้วย

ดังนั้น แม้ว่าการที่ ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์จะเป็น กรณีที่ถือว่า ก.พ.ค. ยังไม่ได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นเหตุแห่ง อุทธรณ์ก็ตาม แต่ถือว่าการไม่รับอุทธรณ์เป็นคำสั่งในชั้นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างหนึ่งตาม มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษและ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จึงครบองค์ประกอบของกฎหมาย เพราะศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจพิจารณาคดีพิพาททางวินัยข้าราชการพลเรือน ทั้งยังทำให้ข้อพิพาทได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นไปโดยเร็วสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวด้วย คดีพิพาทกรณีนี้ ก.พ.ค. วินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์จึงควรเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 120 บัญญัติว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์หรือ ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

การวินิจฉัยให้แก้ไขหรือให้ดำเนินการอื่นตามวรรคหนึ่ง ก.พ.ค. จะให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่ เป็นกรณีได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 ว่าสมควรเพิ่มโทษในกรณีเช่นนั้น ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยให้เพิ่มโทษได้



สำหรับประเด็นการกำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. และได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) เป็นอีกข้อหาด้วย หากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง ที่ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นการพิจารณาคดีที่ได้รับข้อยุติและเป็นไปโดยเร็วเพราะคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งและทำให้เกิดปัญหาต่อระบบการบริหารของราชการ ซึ่งการที่ ก.พ.ค.ไม่รับอุทธรณ์ หรือคดีเรียกค่าเสียหายจาก ก.พ.ค. หากให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในข้อหาดังกล่าวแล้ว คู่กรณีอาจอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว ทำให้คดีต้องพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองสูงสุดอีกครั้งทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีนานกว่าเดิม ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อให้การพิจารณาคดีที่ได้รับข้อยุติและเป็นไปโดยเร็วหากกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ก็ควรรวมถึงคดีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วย มิใช่แค่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าจึงควรเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดให้คดีดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดจึงมีลักษณะเป็นนิตินโยบายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และเนื่องจากข้อพิพาทดังกล่าวได้รับการพิจารณาจาก ก.พ.ค. ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทหรือองค์กรกึ่งตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาขั้นหนึ่งแล้ว จึงไม่ควรถูกนำมาข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งสอดคล้องกับในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับงานด้านปกครองให้ฟ้องต่อสภาแห่งรัฐหรือเปรียบเทียบได้กับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผ่นดินกลางและสาธารณรัฐเฮลเลนิก ในคดีที่คำฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาข้าราชการที่ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ อันจะทำให้การพิจารณาเป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้นเป็นการทำให้ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษได้รับการเยียวยาสิทธิต่างๆ รวดเร็วขึ้น เช่นสิทธิในการได้รับเงินเดือน สิทธิประโยชน์ต่างๆ ในระหว่างที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ตามหลักของความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม

## 2. ข้อเสนอแนะ



ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่บทบัญญัติ มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้เฉพาะคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เท่านั้นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด เป็นการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และน่าจะไม่สามารถคล้องกับนโยบายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งยังทำให้ข้อพิพาทไม่ได้รับพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ยกตัวอย่างเช่น หากให้คำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์หรือคำสั่งลงโทษที่ฟ้องรวมกันมากับคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองชั้นต้น ถ้าศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ และ ก.พ.ค. อุทธรณ์หากศาลปกครองสูงสุดพิพากษาขึ้น จะมีผลทำให้ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีใหม่ และเมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยแล้ว ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จะต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเห็นได้ว่าทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมาสู่ศาลหลายครั้ง ทำให้ข้อพิพาทไม่ได้รับพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และอาจสร้างความสับสนกับประชาชนในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล

มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (เดิม)

“ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.”

ดังนั้น จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาโดยแก้ไขมาตรา 116 วรรคสอง ดังนี้

มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (แก้ไข)

“มาตรา 116 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับ การไม่รับอุทธรณ์ หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. หรือฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายของ (ก.พ.ค.) ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือพ้นระยะเวลาวินิจฉัยอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี

โดยที่แก้ไขมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตราเดียว ไม่ต้องแก้กฎหมายในส่วนอื่น หากแก้ไขแล้วกรณีดังกล่าวจะเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ซึ่งหากแก้ไขแล้วจะทำให้ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ตามหลักของความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้คดีได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว และสอดคล้องกับสาธารณรัฐเฮลเลนิกที่ฟ้องต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง

## บรรณานุกรม

- ขนิษฐา เต็มตฤชณา (2564). การพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
- เจษฎา พรโชยา (ม.ป.ป). ประสบการณ์ในการสร้างรูปแบบการพิจารณาพิเศษ สำหรับคดีที่เกี่ยวกับกฎหมาย  
สิ่งแวดล้อมของสภาแห่งรัฐกรีซ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงาน  
ศาลปกครอง
- ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี (2556). ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการ  
ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท) มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ
- ชาญชัย แสงศักดิ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.(พิมพ์ครั้งที่ 9).  
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. *หลักกฎหมายทั่วไป*. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 5(1) ,15 – 16.
- บุบผา อัครพิมาน (ม.ป.ป.) เจ็อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมาย  
ฝรั่งเศส 11 มีนาคม 2566 สืบค้นจาก  
<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1000>
- ธนกร วรปรัชญากุล. (2547) ระบบศาลยุติธรรมและการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาล  
ในประเทศฝรั่งเศส *ดุลพาท นิตยสารสำนักงานศาลยุติธรรม*, 51(1) มกราคม-เมษายน , 59-68.
- นวรรธพร สัตยารักษ์ (ม.ป.ป). *อำนาจของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสในการให้ความเห็นในปัญหา  
ข้อกฎหมาย ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ส่งมาให้* สำนักวิจัยและ  
วิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
- นัดตรียา พีร์วินิจ. (2550) *แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ ฎีกาในคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- นันท์วัฒน์ บรมนันท์. (2555). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- น้ำแท้ มีบุญส้าง.(2552) การใช้อำนาจตุลาการโดยประชาชน จุลนิติ. กันยายน-ตุลาคม ,49-52.
- นุชนาด ประทีปธีรานันต์ (2553). *ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ  
คุณธรรม* (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ.
- บรรยาย นาคยศ.(2565). *สรุปความรู้“การอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่  
ปฏิบัติงานด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารบุคคล*

ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” 27 มีนาคม 2566.สืบค้นจาก

[http://www1.ddd.go.th/WEB\\_PSD/PDF/Knowledge%202-65/d3/n1.pdf](http://www1.ddd.go.th/WEB_PSD/PDF/Knowledge%202-65/d3/n1.pdf)

- ประวีณ ฦ นคร.(2543) วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ. *เอกสารการสอนชุดวิชาการ บริหารงานบุคคลภาครัฐ*, หน่วยที่ 10 นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปรีดา โชติमानนท์ (ม.ป.ป.). *สภาแห่งรัฐกรีซในฐานะศาลปกครองสูงสุด (The Hellenic Council of State) สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง*
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์ (2566). *การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551* สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
- ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. (ม.ป.ท.). *อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศสำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง.*
- พงษ์พิพัฒน์ ศรีจันทร์. (2563) *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพฯ.*
- พินดารวโจโท ปัญญา ชะเอมเทศ.(2556). *อำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในการเพิ่มโทษ ตามมาตรา 120 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.*
- พิชัฐรณ กิติคุณ.(ม.ป.ป.) *ระบบคุณธรรมกับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ* 20 มีนาคม 2566 สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/article/article\\_2021110102903.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_2021110102903.pdf)
- ราตรี ตามี. (2549). *การพิจารณาคดีอาญาในศาลสูง (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.*
- รุ่งนภา ธรรมมา. (2555) *การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.*
- วัธนีย์ ตรีทอง. (2544) *.สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ. (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปทุมธานี.*

- วันรัฐ งามนิยม (ม.ป.ป.). *บทวิเคราะห์คดี เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของการไม่รับหนังสืออุทธรณ์ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพราะเหตุของการยื่นเกินกำหนด ระยะเวลา สำนักงานศาลปกครอง*
- วิชา เนตรหัสันย์ (2566). *การคัดกรองคดีของศาลปกครองด้วยระบบการอุทธรณ์แบบอนุญาโต ศึกษาตัวอย่างประเทศเยอรมนีและแนวทางในการนำมาใช้ในประเทศไทย สำนักงาน ศาลปกครอง*
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. (2549) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา *วารสารข้าราชการ* 49 (5), 1-11.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549), *รายงานการศึกษาวินัย โครงการ เพื่อวางระบบวิธีพิจารณาพิทักษ์ระบบคุณธรรมและดำเนินการเพื่อออกกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน และเตรียมความพร้อม, เอกสารไมตีพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- สรธร ธนโชติโกคิน.(2560) *รายงานผลการวิจัย เรื่องแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของ ประเทศไทย.มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร.*
- สำนักงาน ก.พ.(ม.ป.ป.). *6 ปี ก.พ.ค. ก่อร่างสร้างฐาน สำนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. 10 มีนาคม 2566* สืบค้นจาก <https://mspc.ocsc.go.th/sites/default/files/2018-12/mspc6year.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2566) *ระบบราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส 11 มีนาคม 2566* สืบค้นจาก <https://www.ocsc.go.th/node/3752>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). *รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ และการส่งเสริมคุณธรรมและ จริยธรรมแก่ข้าราชการ” และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... . กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.*
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ,หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย 23 ตุลาคม 2566 สืบค้นจาก [https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1179](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1179)
- สุขุม ทองศิริ (2554). *ปัญหาข้อกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) : ศึกษาเฉพาะกรณี ก.พ.ค. ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 . สำนักงานศาลปกครอง: กรุงเทพมหานคร.*

สุธาาศิณี บัวเผียน (2563). ปัญหาการไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลา ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (สารนิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพฯ.

สุนทร วรรณโชติ (2557). ปัญหาการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 . สำนักงานศาลปกครอง: กรุงเทพมหานคร.

สุรเชษฐ์ รอดทอง (2557). ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณาอุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ , กรุงเทพฯ

สุรพันธ์ บุรานนท์. หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร.

How to File an Appeal U.S. Merit Systems Protection Board .10 มีนาคม 2566 Retrieved from <https://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm>.

คลิกหรือแตะที่นี่เพื่อใส่ข้อความ





## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายณัฐ อินทวิชัย
วัน เดือน ปี เกิด	16 กันยายน 2534
สถานที่เกิด	อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
ที่อยู่ปัจจุบัน	อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ประวัติการทำงาน	พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

