

ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว  
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

นายทำนอง บุญเจริญ

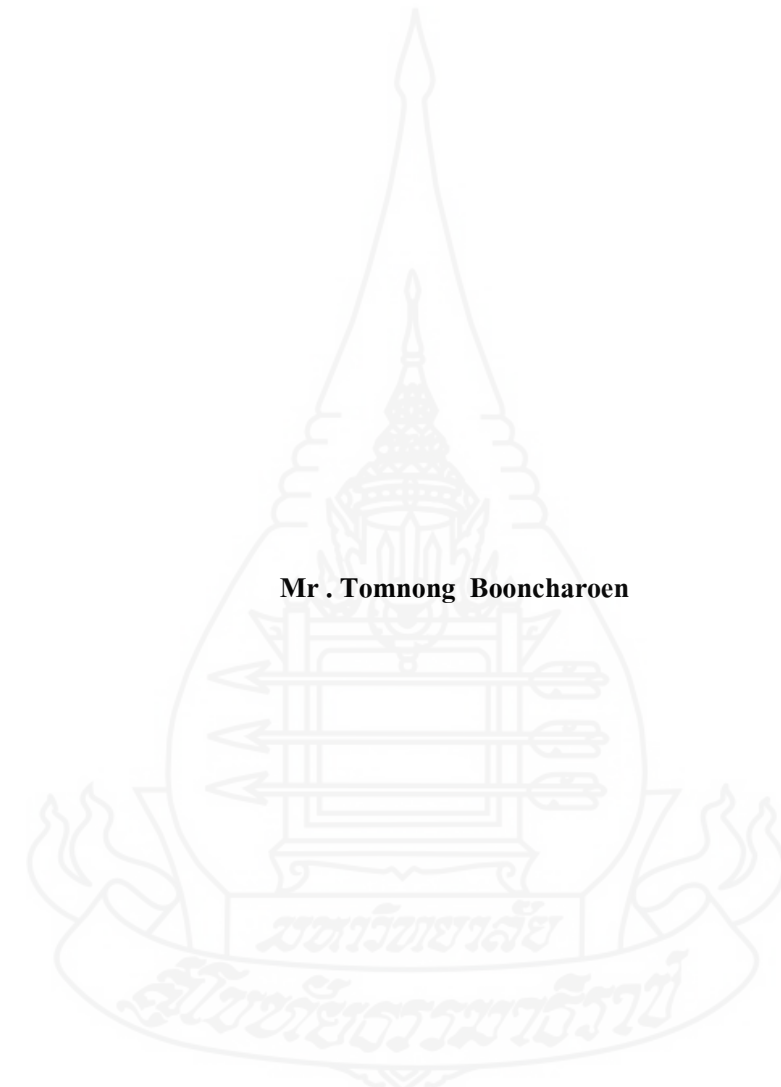


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2561

**The problem on the enforcement of the Civil Servant Disciplinary Code Act B.E.2551**

**Mr . Tomnong Booncharoen**



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

2018

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว  
ชื่อและนามสกุล นายทำนอง บุญเจริญ  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)



..... (รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** คั่นคว่าอิสระ ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว  
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

**ผู้ศึกษา** นายทำนอง บุญเจริญ รหัสนักศึกษา 2584000703 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ปีการศึกษา 2561

### บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ (1) ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วตามกฎหมายไทยและของต่างประเทศ และ (2) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วของประเทศไทยให้เหมาะสม

การศึกษาคั่นคว่าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร โดยการศึกษา คั่นคว่าตำราวิชาการ บทความ ระเบียบ กฎหมาย วิทยานิพนธ์ และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งหลายมา ทำการศึกษา วิเคราะห์ และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษาพบว่า (1) ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551มิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562มาตรา 100 วรรคหนึ่ง หมายถึงผู้ใดบ้าง เนื่องจากผู้มีอำนาจหน้าที่กรณีดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งการกล่าวหาเป็นหนังสือในบทบัญญัติดังกล่าว มีความหมายอย่างไรบ้างหรือต้องมีองค์ประกอบใดบ้างจึงจะถือว่าเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการตีความการบังคับใช้กฎหมาย และ (2) ผู้ที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย จะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการใดผู้ศึกษา จึงเสนอแนวทางในการศึกษาให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ :** ข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

**Independent Study title:** The problem on the enforcement of the Civil Servant Disciplinary Code Act B.E.2551

**Author:** Mr.Tamnong Booncharoen; **ID:** 2584000703; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Siriphan Polrob , Associate Professor; **Academic year:** 2018

### **Abstract**

This independent study on the problem on the enforcement of the Civil Servant Disciplinary Code Act B.E.2551 aims to: 1) examine concepts, theories and legal measures related to the disciplinary proceedings of retired government officials, according to both existing Thai and foreign laws; and 2) make suggestions on more effective ways to improve existing laws, rules and regulations concerning Thailand's disciplinary proceedings of retired government officials.

This independent study is a qualitative research project, in which documents, articles, regulations, laws, theses and data from websites were studied in order to collect data for studies, analyses and composition in a systematic way.

Study findings are as follows. (1) Problems of disciplinary proceedings with retired government officials according to the Civil Service Act, B.E. 2551 were due to unclear specifications of whether government agencies had the authority to investigate or inspect cases according to the first paragraph of section 100 of the Civil Service Act (No.3), B.E. 2562. It should be made clear which government officials were included in the specifications because there were so many government officials involved. The issue of written allegations should also be brought up as there was no clarification of what should be considered as proper written allegations in this act, which might cause problems of law interpretation later on. (2) The rules regarding authorization of the government agencies undertaking investigations, considerations, and disciplinary proceedings against government officials retiring from government service for reasons other than death should be added. As a result, the author recommends the aforementioned suggestion to help improving the law enforcement practice by amending the specific part concerning the disciplinary proceedings of retired government officials in the Ministerial Regulation on Disciplinary Proceedings, B.E. 2556.

**Keyword:** Retired government officials, according to the Civil Service Act, B.E. 2551

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยได้รับความเมตตาอย่างสูงจากคณาจารย์ หลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่าน รศ.สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ตลอดทั้งได้ให้แนวคิด วิธีการ และคำชี้แนะต่างๆ ในการเขียนเนื้อหา ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงรูปแบบ และเนื้อหาด้วยความเมตตาใจดีอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณท่าน รศ.ภานินี กิจพ้อคำ กรรมการสอบ และท่าน ผศ.ดร.กฤติญา เกิดลาภผล กรรมการสอบร่วม ที่ได้กรุณาตรวจสอบเนื้อหาและรูปแบบ รวมทั้งให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงให้การศึกษาค้นคว้าอิสระมีความถูกต้องตามหลักวิชาการ

ขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้โอกาสได้ศึกษา ตลอดจนคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณในวิชาชีพ ผู้ศึกษาหวังว่า หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อยู่บ้างก็ขอมอบส่วนดีนี้ทั้งหมดให้แก่ท่านคณาจารย์ทั้งหลาย และขอมอบความกตัญญูกตเวทิตาคุณ แต่บิดา มารดา ครอบครัว เพื่อนร่วมงาน และผู้มีพระคุณทุกท่าน ขอน้อมเคารพแต่ผู้เขียนตำราวิชาการที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงทุกท่าน

ท่านอง บุญเจริญ

พฤศจิกายน 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	5
3. ขอบเขตของการศึกษา .....	5
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
5. ระเบียบวิธีวิจัย .....	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	7
1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำความผิด .....	8
2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน .....	11
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย .....	12
4. แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย .....	16
5. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัย .....	18
6. หลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง .....	22
6.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย .....	23
6.2 หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ .....	23
6.3 หลักแห่งความได้สัดส่วน .....	24
6.3.1 หลักแห่งความเหมาะสม .....	25
6.3.2 หลักแห่งความจำเป็น .....	25
6.3.3 หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ .....	26
6.4 หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง .....	27
6.5 หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ .....	28
6.6 หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ .....	28

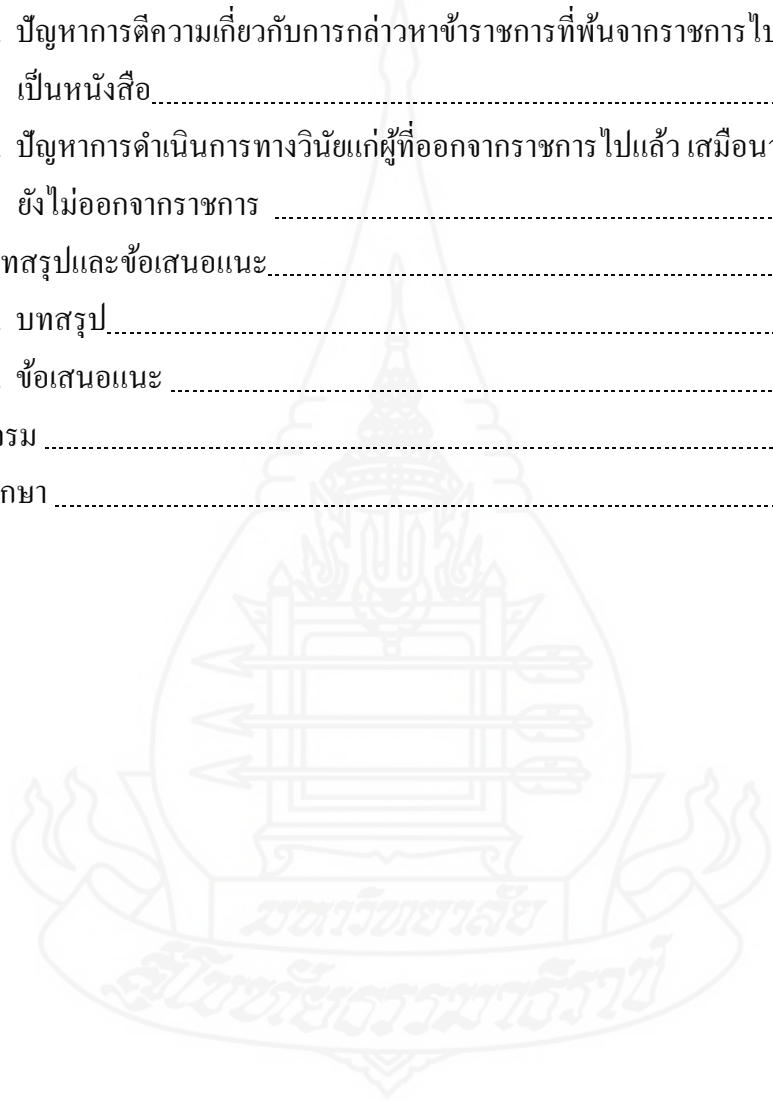
## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
7. หลักนิติรัฐ.....	29
8. หลักความเสมอภาค.....	30
9. จุดมุ่งหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน.....	34
10. จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัยและการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือน.....	36
11. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำความผิด.....	38
12. การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน.....	39
<b>บทที่ 3 การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว</b>	
ตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายประเทศไทย.....	43
1. มาตรการในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายต่างประเทศ.....	43
1.1 การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทย.....	43
1.2 การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทย.....	49
2. มาตรการในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย.....	51
2.1 กระบวนการดำเนินการทางวินัย.....	53
2.2 การสืบสวนและสอบสวน.....	53
2.3 การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว.....	56
2.3.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	56
2.3.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.....	56
2.4 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบ.....	63
2.5 กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556.....	63
2.6 แนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน.....	70



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกไปจากราชการแล้ว	
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	72
1. ปัญหาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบ.....	73
2. ปัญหาการตีความเกี่ยวกับการกล่าวหาข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้ว เป็นหนังสือ.....	76
3. ปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว เสมือนว่าผู้นั้น ยังไม่ออกจากราชการ .....	79
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	83
1. บทสรุป.....	83
2. ข้อเสนอแนะ .....	89
บรรณานุกรม .....	90
ประวัติผู้ศึกษา .....	94



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานขององค์กรจำเป็นต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและวินัยเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้การบริหารงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายขององค์กรนั้นๆ ระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เรียกว่า “วินัย” (discipline) หากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ประพฤติปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ องค์กรนั้นก็ต้องดำเนินการและลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย เพื่อให้ข้อกำหนดวินัยนั้นมีผลใช้บังคับและเพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของเจ้าหน้าที่ในองค์กรดังนั้น วินัยจึงมีความสำคัญและเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคม และประเทศชาติ ทำให้สังคมและประเทศชาติเกิดความสงบสุขเรียบร้อยเจริญก้าวหน้า วินัยจึงเกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งส่วนบุคคลและกลุ่มบุคคล โดยวินัยในส่วนบุคคลอาจแสดงออกในแง่ของพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมตนเอง (Self Control) การยอมรับ หรือการปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา ส่วนวินัยที่เป็นกลุ่มบุคคลมักแสดงออกให้เห็นชัดเจนเป็นรูปธรรม เป็นข้อกำหนดแห่งความประพฤติและระเบียบแบบแผนให้กลุ่มบุคคลหรือคนในวงการแต่ละวงการยึดถือปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial Due Process) ซึ่งอาจกำหนดไว้เป็นกฎ ระเบียบ คำสั่ง กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดโทษไว้เพื่อบังคับมิให้คนในวงการฝ่าฝืนหรือบังคับให้ปฏิบัติตามเนื่องจากวินัยเกี่ยวข้องกับบุคคลและองค์กร โดยเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการนั้น วินัยจึงใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> สุลาวัลย์ สุขปลั่ง, ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, “วินัยเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้การบริหารงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายขององค์กรนั้นๆ ระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เรียกว่า “วินัย” (discipline) หากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ประพฤติปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ องค์กรนั้นก็ต้องดำเนินการและลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย เพื่อให้ข้อกำหนดวินัยนั้นมีผลใช้บังคับและเพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของเจ้าหน้าที่ในองค์กร”.

สำหรับวินัยข้าราชการถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคล (Personel Administration หรือ Personel Management) โดยถือเป็นข้อปฏิบัติเพื่อควบคุมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ<sup>2</sup> หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ระหว่างการสอบพิจารณาซึ่งได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้พักราชการ การให้ออกไว้ก่อน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ตลอดจนการลงโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดในกรณีใดหรือไม่ เพื่อให้เป็นไปโดยยุติธรรมและให้การลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับความผิดเป็นไปโดยสุจริต ซึ่งการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่ต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เมื่อปรากฏว่ามีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยแม้จะยังไม่มีความผิดหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องรีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทันที การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นมาตรการในการรักษาวินัยแนวทางหนึ่ง คือ ดำเนินการเพื่อพิจารณาลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะใช้ดำเนินการเมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องพิจารณาโทษในผลของการกระทำผิดวินัยนั้น<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ประเวศ ฒ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ. 2528), วินัยข้าราชการถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคล (Personel Administration หรือ Personel Management) โดยถือเป็นข้อปฏิบัติ เพื่อควบคุมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม ดังนั้น การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการจึงเป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคล .

<sup>3</sup> สุลาวลัย สุขปลั่ง, เรื่องเดียวกัน, การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นมาตรการในการรักษาวินัยแนวทางหนึ่ง คือ ดำเนินการเพื่อพิจารณาลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะใช้ดำเนินการเมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องพิจารณาโทษในผลของการกระทำผิดวินัยนั้น.

มูลกรณีความผิดวินัยพอสรุปได้ว่ามี 4 ประการ ดังนี้ประการแรก การกล่าวโทษ หมายถึง กรณีที่มีผู้กล่าวโทษว่าข้าราชการได้กระทำความผิดวินัย โดยผู้กล่าวโทษอาจจะมิใช่ผู้เสียหายโดยตรง ซึ่งอาจเป็นข้าราชการด้วยกันเองหรือราษฎรก็ได้ และการกล่าวโทษสามารถกล่าวโทษได้ด้วยวาจา หรือกล่าวโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับกรณีร้องเรียนกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ที่กำหนดเป็นระเบียบให้ถือปฏิบัติว่า ไม่ให้รับพิจารณาบัตรสนเท่ห์ เว้นแต่บัตรสนเท่ห์นั้นจะได้ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมที่ปรากฏชัดแจ้งตลอดจนชี้แจงพยานบุคคลที่แน่นอนจึงจะรับไว้พิจารณาเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้น ประการที่สอง การกล่าวหา หมายถึง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาให้ดำเนินการทางวินัย ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชาจะรับพิจารณาไว้ในกรณีที่ระบุพฤติการณ์และรายละเอียด ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดวินัย พร้อมทั้งอ้างอิงพยานหลักฐานเพียงพอแก่การที่จะสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงได้ ประการที่สาม ผู้บังคับบัญชาพบเห็นหรือตรวจพบในการปฏิบัติงาน หมายถึง กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้พบเห็นข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดด้วยตนเอง หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ตรวจพบว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัย และประการสุดท้าย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมูลว่าเป็นความผิดวินัย โดยได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ได้มีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการได้มีการกระทำความผิดวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของทางราชการ เมื่อ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการเสร็จแล้วจะชี้มูลว่าการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาหรือเรียนมีมูลเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนนั้น นอกจากจะมีกรณีที่จะต้องดำเนินการแก่ข้าราชการพลเรือนที่ฝ่าฝืนวินัยในขณะที่ยังรับราชการอยู่แล้ว ยังมีกรณีที่ข้าราชการพลเรือนพ้นจากราชการไปแล้ว แต่ต้องถูกดำเนินการทางวินัย ไม่ว่าจะได้ดำเนินการฝ่าฝืนวินัยในขณะที่รับราชการอยู่หรือพ้นจากราชการไปแล้วก็ตาม ทั้งนี้ จากการศึกษาพบประเด็นปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. กรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 มาตรา 100 วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบ หมายถึงผู้ใดบ้าง เนื่องจากผู้มีอำนาจหน้าที่กรณีดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักตรวจราชการและหน่วยตรวจสอบภายในของ

หน่วยงานในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

2. กรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตายมีกรณี ถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใด อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่ สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหา ของผู้บังคับบัญชาของ ผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการ ว่าในขณะรับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่ เกี่ยวกับการราชการหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือ พิจารณาคำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยัง มิได้ออกจากราชการแต่ต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ...”<sup>4</sup> จาก บทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นกฎหมายมิได้กำหนดให้ชัดเจนว่า “การกล่าวหาเป็นหนังสือ” มีความหมายอย่างไรบ้างหรือต้องมีองค์ประกอบใดบ้างจึงจะถือว่าเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือตาม นัยยะของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากกรณีที่มีการกล่าวหาโดยมิได้ ระบุว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ ดังนั้นยังไม่ถือว่าเป็นการกล่าวหาเป็น หนังสือตามตัวอย่างของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.1/260 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544

3. กรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 วรรคสองกำหนดให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุ ตายมีกรณีถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้วว่า ขณะรับราชการได้ กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยจะต้องสั่งลงโทษตามที่ บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปเสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มสอบสวนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ<sup>5</sup> จะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเวลาการสอบสวนและการสั่งลงโทษไว้แล้ว แต่ยังไม่ กำหนดให้ชัดเจนว่าผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ และ วิธีการใด ซึ่งอาจเป็นปัญหาในการปฏิบัติกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย เช่น กรอบ ระยะเวลาการตั้งกรรมการสอบสวน และการสั่งลงโทษให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่พ้นจากราชการไปแล้ว พึงได้รับความเป็นธรรมและได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในการถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะปัญหาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบ ปัญหาการตีความเกี่ยวกับการกล่าวหาข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วเป็นหนังสือ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการไปแล้ว

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วตามกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วของประเทศไทยให้เหมาะสม

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

หลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วตามกฎหมายไทย และกฎหมายของต่างประเทศ

#### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

4.2 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วตามกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย

4.3 ทราบถึงแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วของประเทศไทยให้เหมาะสม

#### 5. ระเบียบวิธีวิจัย

รายงานฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสาร หนังสือ บทความ ระเบียบ กฎพระราชบัญญัติ วิทยานิพนธ์ และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลที่ได้อ่านศึกษาวิเคราะห์ในลักษณะการเขียนแบบพรรณนาวิเคราะห์ เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาวินัยอย่างเหมาะสมต่อไป

## บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎี หลักการและกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย กับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว

ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 นั้น เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองและดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองมีแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำความผิด
2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย
4. แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย
5. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัย
6. หลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
7. หลักนิติรัฐ
8. หลักความเสมอภาค
9. จุดมุ่งหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน
10. จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน
11. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำความผิด
12. การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน



## 1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำผิด

การกระทำผิดของมนุษย์มีขอบเขตกว้างขวางมีลักษณะเป็นระดับ (Degree) กล่าวคือ เริ่มต้นตั้งแต่ความผิดเล็กน้อยไปจนถึงความผิดร้ายแรง รวมเรียกว่า เป็นการกระทำ ความผิดเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ การวินิจฉัยว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดยังขึ้นอยู่กับประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยมและปทัสถานในการกำหนดระดับความผิดของ แต่ละสังคมและยุคสมัยซึ่ง แตกต่างกันไป ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำผิดของมนุษย์จึงอาจพิจารณาได้ใน หลายแง่มุม แนวคิดที่สำคัญในทางวิชาการ มี 2 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดเรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviant Behavior) ซึ่งอยู่ในสาขาวิชาสังคมวิทยาและแนวคิดเรื่องอาชญากรรมซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของวิชาอาชญาวิทยา นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นข้าราชการ การพิจารณาถึงการกระทำ ความผิดยังมีแนวคิดที่เฉพาะแตกต่างจากบุคคลทั่วไปอีกนั่นคือพิจารณาในแง่ของวินัยข้าราชการซึ่งเป็นแนวคิดสำหรับใช้ควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่ ดูแลรักษาระเบียบกฎหมายและให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ<sup>1</sup>

Hermann Mannheim นักอาชญาวิทยาชาวอังกฤษเห็นว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิด อาชญากรรมหรือพฤติกรรมการกระทำผิดของมนุษย์เกิดจาก 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางกายภาพ (physical factors) ปัจจัยทางสังคม (social factors) และปัจจัยทางจิตใจ (mental factors) โดยปัจจัย ทางกายภาพหรือปัจจัยทางสังคมด้านใดด้านหนึ่งส่งผ่านไปยังจิตใจ จะเป็นตัวแปรที่เด่นชัดเหนือ ปัจจัยอื่น หากขาดแรงจูงใจหรือแรงกดดันในระดับหนึ่งทางด้านจิตใจแล้วอาชญากรรมหรือการ กระทำผิดก็จะไม่เกิด กล่าวโดยสรุปก็คือจะต้องมีปัจจัยตั้งต้นอย่างน้อย 2 ประการ และจะต้องมี ปัจจัยทางด้านจิตใจรวมอยู่ด้วยเสมออาชญากรรมหรือการกระทำผิด<sup>2</sup>

<sup>1</sup>คำริ โขตเศรษฐ์ พ.ต.ท. (2535), การกระทำผิดวินัยของข้าราชการตำรวจ : มาตรการนโยบาย ป้องกัน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก). หน้า 12.

<sup>2</sup>สุวัฒน์ สุขสวัสดิ์, กระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ภาคนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2542, หน้า 5-6.

แนวคิดของสำนักอาชญากรรมวิทยาแบบดั้งเดิมซึ่งมี Cesare Beccaria และ Jeremy Bentham เป็นบุคคลสำคัญของสำนักนี้ได้มีแนวคิดพื้นฐาน คือ

1. แนวคิดที่ว่าบุคคลมีอิสระในตนเองหรือเจตจำนงอิสระ เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าบุคคลมีอิสระที่จะเลือกกระทำการใดๆระหว่างความชั่วกับความดี โดยความสนใจของตนเองย่อมเป็นการชอบธรรมที่ต้องได้รับผลตอบแทนจากการกระทำนั้นๆ ดังนั้น มนุษย์จะกระทำผิดหรือประกอบอาชญากรรมหรือไม่ เป็นเพราะว่ากฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับความผิดว่าจะได้รับโทษเพียงใดเมื่อมนุษย์มีทางเลือกที่จะกระทำตามความสุข ความพอใจหรือทางได้จากการกระทำผิดนั้นๆ จะคุ้มค่ากับความทุกข์ทรมานที่ตนจะได้รับหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามันคุ้มค่ากันก็ไม่กล้าตัดสินใจเสี่ยงกระทำ ลงไป ซึ่งก็จะเป็นผลในทางที่ยับยั้งอาชญากรรมหรือการกระทำผิดนั่นเอง (deterrence)<sup>3</sup>

2. แนวความคิดทฤษฎีประโยชน์นิยม เป็นแนวคิดที่มีทัศนะว่าการกระทำ อย่างหนึ่งเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลดีต่อสังคมตามหลักมหาสุขหรือไม่ ชาวประโยชน์นิยมจึงถือว่าตัวการลงโทษเองนั้นเป็นสิ่งเลวร้ายเพราะสร้างความทุกข์ยากให้มนุษย์ ทำให้มนุษย์ มีความสุขน้อยลง แต่การลงโทษนั้นอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือป้องกันสิ่งที่เลวร้ายกว่าตัวการลงโทษเองได้ ดังนั้น ความชอบธรรมของการลงโทษจึงอยู่ที่ความสามารถป้องกันความเลวร้ายของการลงโทษเอง แต่ตัวการลงโทษเองเป็นสิ่งเลวร้ายดังนั้นตามหลักประโยชน์นิยมถ้าจะต้องยอมรับการลงโทษแล้ว จะต้องยอมรับในแง่ที่มันสามารถป้องกันความเลวร้ายที่มากยิ่งขึ้นไปกว่าตัวการลงโทษเองได้

ทฤษฎีประโยชน์นิยมยังมีทัศนะว่าความมุ่งหมายหนึ่งในสี่ความมุ่งหมายของการลงโทษก็เพื่อป้องกันไม่ให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้น (deterrence) นอกจากนั้นก็ยังมีเพื่อรักษา และแก้ไขนิสัยของผู้กระทำผิด (rehabilitation) เพื่อป้องกันการแก้แค้นกันเอง (satisfaction of vindictive impulse) และเพื่อชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น (compensation) ซึ่งการป้องกันการกระทำผิดมี 2 ลักษณะ

1. การป้องกันเฉพาะ (particular deterrence) คือการป้องกันผู้กระทำผิดไม่ให้กลับมาความผิดซ้ำทำอีก การลงโทษจำคุก เนรเทศและประหารชีวิตย่อมเป็นการกระทำ ให้ผู้กระทำผิดหมดโอกาสที่จะกระทำผิดได้อีกชั่วคราวหรือตลอดไป

2. การป้องกันทั่วไป (general deterrence) คือการป้องกันทั่วไปไม่ให้ทำความผิดแบบนั้นอีก โดยการลงโทษผู้ทำผิดให้ดูเป็นตัวอย่าง การป้องกันทั่วไปนี้เป็นความมุ่งหมายสำคัญของการลงโทษตามทฤษฎีประโยชน์นิยม

<sup>3</sup> สุวัฒน์ สุขสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน. หน้า 7.

ปัจจัยทางเศรษฐกิจซึ่งอยู่ภายในระบบสังคมเป็นปัจจัยตัวหนึ่งที่ทำให้เกิดอาชญากรรมบุคคลสำคัญที่ทำให้ทัศนะเกี่ยวกับผลของปัจจัยทางเศรษฐกิจต่อปัญหาอาชญากรรม ได้แก่ Karl Marx และ Friedrich Engels<sup>4</sup> ได้เขียนหนังสือชื่อ “Communist Manifesto” ในปี 1849 ซึ่งเชื่อว่าปัญหาต่างๆในสังคม รวมตลอดถึงปัญหาอาชญากรรมนั้น มีผลมาจากการได้รับการบริการและสินค้าไม่เท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งจะเป็นปัญหาควบคู่ไปกับสังคมเสมอ ทางแก้ก็คือต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมใหม่โดยการปฏิวัติสังคมใหม่สิ้นเชิงและเปลี่ยนระบบของเศรษฐกิจทั้งหมด แนวคิดของ Marx นี้ได้รับการสนับสนุนจากนักอาชญาวิทยา ชื่อ William Adrien Bonger (1876-1940)<sup>5</sup> ซึ่งเห็นด้วยว่าระบบเศรษฐกิจเป็นตัวก่อให้เกิดบรรยากาศของกระบวนการผลักดันให้มีพฤติกรรมอาชญากรรม หรือการกระทำความผิดของมนุษย์ (Climate of Motivation For Criminal Behavior)

ในปัจจุบันแนวคิดของ Bonger มีผลการสำรวจวิจัยเกี่ยวกับอาชญากรพบว่า อาชญากรที่ก่ออาชญากรรมพื้นฐานส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำมาจากครอบครัวที่มีปัญหายากจนหรือมีรายได้ค่อนข้างต่ำ จึงทำให้เป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าปัญหาทางเศรษฐกิจคือความยากจนเป็นสาเหตุหนึ่งในการก่ออาชญากรรมหรือการกระทำความผิดของมนุษย์ในสังคมปัจจุบัน<sup>6</sup> แนวคิดนี้ทำให้เป็นข้อสันนิษฐานสำคัญอย่างหนึ่งว่าข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยซึ่งได้รับเงินเดือนต่ำขาดสวัสดิการก็เป็นสาเหตุของการกระทำความผิดที่สำคัญอีกสาเหตุหนึ่งด้วย

<sup>4</sup>Geroge Vold, 1957, p.161 อ้างใน วีระชัย ทรานคำยี, (2527), การกระทำความผิดซ้ำ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาวิทยาลัยรังสิต, หน้า 26.

<sup>5</sup>พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ, (2524). แบบจำลองความคาดคะเนปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการกระทำความผิดของเยาวชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยมหิดล.

<sup>6</sup>พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

การดำเนินการทางวินัยก็เพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการทางนิติธรรม โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนการดำเนินการและการใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนการบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความสุขสร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ

การบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติกำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วย หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมือง หลักที่มีความสำคัญยิ่งคือ หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ หมายถึง การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล และถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใดก็มีสิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน<sup>7</sup>

<sup>7</sup> ตรีัญญา โสदानิล, ปัญหาคดีปกครองเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยข้าราชการ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550, หน้า 18.

### 3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย

#### 3.1 การตีความกฎหมาย

ศาสตราจารย์ พระยานิติศาสตร์ ให้ความหมายไว้ว่า “...กฎหมายไม่ยอมให้ใครเอากำหนดเหนือพระราชบัญญัติมาวินิจฉัย เพราะกฎหมายถือว่าถ้อยคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติเป็นสิ่งสำคัญ ผู้ร่างต้องให้ความหมายตามที่ได้เขียนไว้ ความในใจของผู้ร่างมิเป็นประการใดไม่สำคัญ...”

ศาสตราจารย์พิเศษ ชานินทร์กรัยวิเชียร และศาสตราจารย์พิเศษ วิชามหาคุณ ให้ความหมายไว้ว่า “การตีความเป็นทั้งศิลปะ และเรื่องของศาสตร์ ทั้งอยู่ที่ที่ทำและความรู้สึกนึกคิดของผู้พิพากษาและผู้ที่มีหน้าที่ใช้กฎหมาย แต่ละบุคคลเป็นราย ๆ ไปด้วย”<sup>8</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายไว้ว่า “การตีความกฎหมายในกฎหมายหมายถึงการค้นหาคำความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำที่ชัดเจนไม่แน่นอน คือ กำกวมหรือ มีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร”<sup>9</sup>

ลอร์ด เดนนิง (Lord Denning) ให้ความหมายไว้ว่า “การที่กฎหมายตราไว้โดยมีความหมายไม่แน่นอน หรือเคลือบคลุมนั้น ก็เพราะเราจะต้องระลึกลักษณะว่า ผู้บัญญัติกฎหมายเองก็เป็นปุถุชน ซึ่งไม่อาจจะเล็งเห็นข้อเท็จจริงอันสลับซับซ้อน ซึ่งจะเกิดเป็นกรณีพิพาทขึ้นในภายภาคหน้า หรือแม้ว่าอาจที่จะเล็งเห็นได้ ก็เป็นเรื่องพันวิสัยที่จะบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมกรณีเหล่านั้นทั้งหมดอย่างปราศจากความเคลือบคลุม”

ลอร์ด รีด (Lord Reid) ให้ความหมายไว้ว่า “ในการตีความกฎหมายนั้น หน้าที่ประการแรกของศาล คือพิจารณาถ้อยคำที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ ถ้าหากปรากฏเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจนว่ามุ่งประสงค์ที่จะกำหนดให้เป็นความผิดโดยเด็ดขาดแม้ผู้กระทำไม่มีเจตนาร้าย หน้าที่ในการตีความกฎหมายของศาลก็สิ้นสุดลงเพียงนั้น แต่ว่ากรณีที่จะเป็นความผิดโดยเด็ดขาดดังกล่าวนี้มีน้อยมาก ในบางกรณีปรากฏว่าถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิดนั้นแสดงชัดว่าจำเป็นที่จะต้องมีเจตนาร้ายเป็นองค์ประกอบสำคัญของความผิด อย่างไรก็ตามก็ยังมีอยู่หลายกรณีด้วยกันที่ไม่อาจที่จะทราบเจตนารมณ์อันแท้จริงของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ในกรณีเหล่านี้ มีข้อสันนิษฐานมาเป็นเวลาแรมศตวรรษแล้วว่ารัฐสภาไม่มีความประสงค์ที่จะถือเป็น

<sup>8</sup>ชานินทร์กรัยวิเชียร และวิชามหาคุณ “การตีความกฎหมาย”, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ 2548, หน้า 52.

<sup>9</sup>หยุต แสงอุทัย “คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป”, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2523, หน้า 111.

ความผิดอาญาเอากับบุคคลซึ่งไม่ควรได้รับการดำเนินคดีในสิ่งที่ตนได้กระทำไป หรืออาจจะกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมิได้กล่าวถึงเจตนาร้าย ก็มีข้อสันนิษฐานว่า เพื่อที่จะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภา บทบัญญัติที่กำหนดความผิดทางอาญานั้นก็ต้องมีเจตนาร้ายเป็นองค์ประกอบความผิดที่สำคัญ”<sup>10</sup>

### 3.2 ทฤษฎีการตีความกฎหมาย

ทฤษฎีของกฎหมายมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของนักกฎหมาย นโยบายของรัฐลัทธิการเมือง รวมทั้งเศรษฐกิจสังคมในยุคนั้น ทฤษฎีกฎหมาย หมายถึง หลักและข้อคิดเห็นในทางกฎหมายซึ่งนักนิติศาสตร์ได้ค้นคิดขึ้น ซึ่งมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์หาเหตุผลในกฎหมาย เพราะกฎหมายมีบ่อเกิดประการหนึ่งมาจากทฤษฎีกฎหมาย กล่าวคือ นักนิติศาสตร์เป็นผู้คิดค้นหากฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับกฎหมาย ซึ่งจะมีการโต้เถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นระยะอันยาวกว่าที่จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในวงการกฎหมาย เมื่อหลักดังว่านั้นได้รับการยอมรับให้เป็นทฤษฎีกฎหมายแล้ว โดยปกติในการร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ผู้ร่างกฎหมายมักจะนำเอาทฤษฎีกฎหมายมาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายขึ้นบังคับใช้แก่ประชาชน

ทฤษฎีของการตีความตามกฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น 3 ทฤษฎี คือ

**3.2.1 ทฤษฎีคลาสสิก (Classical Theory)** เป็นทฤษฎีที่ Montesquieu เป็นผู้ริเริ่มอธิบายด้วยความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจเป็นฝ่ายบัญญัติกฎหมาย กับผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเห็นว่า ระบบกฎหมายที่สมบูรณ์ในตัวของมันเอง ผู้พิพากษาเป็นเพียงกระบอกเสียงหรือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ทำให้กฎหมายมีผลบังคับ ผู้แปล ผู้ใช้กฎหมาย ไม่มีบทบาทในการสร้างสรรค์กฎหมาย มีเพียงฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทสำคัญ

**3.2.2 ทฤษฎีกฎหมายอิสระ หรือกฎหมายเสรี (Free Law Movement หรือ Free Law Theory)** เป็นทฤษฎีที่ยืนยันว่าศาลควรจะหรือจะต้องใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรได้อย่างเสรีหรือไม่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นได้อย่างเสรี ตามที่เขาจะเห็นว่าคดีนั้นควรจะวินิจฉัยอย่างไร ตามความเชื่อส่วนตัวของเขาว่า ความเป็นธรรมควรจะเป็นอย่างไร แม้จะมีตัวบทก็ควรจะให้เสรีภาพแก่นักกฎหมายที่จะตัดสินความในแต่ละคดี และตัดสินความไปตามที่เขาเห็นสมควร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

<sup>10</sup> ผดุงศักดิ์ ทองโพธิ์ศรี, ปัญหาการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, การศึกษาอิสระ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561, หน้า 8.

**3.2.3 ทฤษฎีสาม** เป็นทฤษฎีที่รวมส่วนที่ดีของทฤษฎีที่หนึ่งและที่สองเข้าด้วยกัน คือมีหลักสำคัญที่ต้องยึดมั่นในตัวบทกฎหมายและแนวโน้มในการเสาะแสวงหาความเป็นธรรม กล่าวคือเป็นทฤษฎีผสมผสานระหว่างการยึดมั่นตีความตามตัวบทและตีความตามความเห็นของนักกฎหมายโดยไม่ยึดตัวบท

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการตีความทั้งสามนั้น เป็นทฤษฎีผสมผสานระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยตามตัวบทอย่างเคร่งครัดและการตีความตามความเห็นของนักกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าทฤษฎีที่สามเป็นทฤษฎีที่ปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างในบริบทแวดล้อมกรณีและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป หรือเป็นการเฉพาะรายไป

### 3.3 หลักการตีความกฎหมาย

กฎหมายเป็นการกำหนดหลักการในสาระสำคัญไม่สามารถที่จะกำหนดลงไปเป็นรายละเอียดในทุกเรื่องได้ บางกรณีกฎหมายอาจใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจน การตีความกฎหมายจึงไม่ใช่การพิจารณาเพียงความหมายของตัวอักษรที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมของกฎหมายเจตนารมณ์ของกฎหมาย นิติวิธี และประเภทของกฎหมายนั้น ๆ<sup>11</sup>

นิติวิธีนั้นเป็นสิ่งที่แทรกซึมอยู่กับตัวกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องบัญญัติและถึงแม้จะได้บัญญัติถึงนิติวิธีไว้ กฎหมายก็ได้บัญญัติหลักนิติวิธีไว้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะนิติวิธีมีลักษณะเป็นแนวคิดที่ฝังตัวอยู่ในระบบกฎหมายจนเป็นแบบฉบับในทางกฎหมายของระบบกฎหมายนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าถ้าตัวบทกฎหมายเป็นร่างกายนิติวิธีก็เป็นวิญญาณของกฎหมาย

นอกจากนี้ นิติวิธียังเป็นเครื่องแสดงความแตกต่างระหว่างระบบกฎหมายใหญ่ 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายซิวิลลอว์กับระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ กล่าวคือ นิติวิธีในระบบกฎหมายซิวิลลอว์ ถือหลักกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานความประพฤติในสังคม และมีหลักการทางสังคมแฝงอยู่เสมอ ดังนั้นในการใช้กฎหมายจะต้องทำความเข้าใจหลักเกณฑ์นี้ และจะพยายามเน้นหรือนำเอาหลักการเหล่านี้ไปใช้ ผ่านทางบทกฎหมายแต่ละบท เช่น หลักเสรีภาพทางการเมือง หลักสิทธิทางสังคม สิทธิในร่างกาย อนามัย สิทธิทางทรัพย์สิน และหลักเสรีในการทำสัญญา เป็นต้น โดยถือว่าทัศนคติเป็นบ่อเกิดของกฎหมายเป็นระบบของเหตุผลเป็นการวางหลักทั่วไป และทัศนคติที่ถือว่าบทบัญญัตินั้นย่อมใช้ครอบคลุมไปถึงกรณีต่าง ๆ โดยไม่เจาะจง ทำให้นักกฎหมายตีความกฎหมายโดยถือความสำคัญของตัวอักษรควบคู่ไปกับเหตุผลหรือความมุ่งหมายของกฎหมายที่แฝงไว้ในบทบัญญัติต่าง ๆ ดังนั้น การตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรนี้ ข้อสำคัญ

<sup>11</sup> นิติวิธี หรือวิธีทางกฎหมาย (Juristic Method) หมายถึง แนวความคิดและทัศนคติของนักกฎหมายที่มีต่อบ่อเกิดของกฎหมาย และวิธีศึกษา วิธีใช้ และบัญญัติกฎหมายของนักกฎหมาย (ดู กิตติศักดิ์ ปรกติ “ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธี ในระบบซิวิลลอว์และคอมมอนลอว์” กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555, หน้า 15).

คือต้องคำนึงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของตัวอักษรกับความมุ่งหมายที่แฝงอยู่ อย่างไรก็ตาม หลักการตีความกฎหมายก็เป็นเช่นเดียวกับแนวความคิดทางการเมืองที่ย่อมจะได้รับอิทธิพลจาก กระแสความคิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้หลักทฤษฎีทั่วไปที่ถือเป็นแบบฉบับและยอมรับทั่วไปในการตีความกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ มี 2 ประการ คือ (1) หลักการตีความตามหลักภาษา เป็นการตีความที่มุ่งใช้สำหรับตีความหมายจากถ้อยคำที่ผู้บัญญัติกฎหมายได้บัญญัติไว้ (2) หลักการตีความตามเหตุผลทางตรรก เป็นการตีความที่จะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อการตีความตามหลักภาษานั้นใช้ไม่ได้ผลแล้วเท่านั้น

นิติวิธีในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ จะถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีฐานะที่ต่ำกว่าหลักกฎหมายที่ผู้พิพากษาได้วางเอาไว้ (นอกจากในกรณีที่บทบัญญัตินั้นเป็นบทแก้ไขข้อบกพร่องของคอมมอนลอว์โดยตรง) ทศนคติเช่นนี้ทำให้บทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติบัญญัติขึ้นไม่ได้รับการยอมรับเข้าสู่ระบบกฎหมายอย่างจริงจัง จนกว่าจะมีคำพิพากษาในศาลใดศาลหนึ่งได้นำไปใช้บังคับเสียก่อนและเมื่อศาลได้นำบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาปรับใช้ครั้งหนึ่งแล้ว หากเกิดข้อพิพาททำนองเดียวกันอีกในภายหลัง ศาลที่พิจารณาคดีก็จะนิยมอ้างคำพิพากษาที่เคยปรับใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรเรื่องนั้นมากกว่าที่จะอ้างตัวบทกฎหมายเสียอีก คือถ้าหากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายและคำพิพากษาที่อาจนำมาปรับใช้แก่ข้อเท็จจริงได้เหมือนกันผู้พิพากษาจะนิยมอ้างคำพิพากษามากกว่าบทกฎหมาย และนี่เองที่เป็นลักษณะพิเศษที่ทำให้ระบบคอมมอนลอว์ต่างจากระบบซีวิลลอว์

กล่าวโดยสรุป หลักการตีความกฎหมาย คือการอธิบายหรือค้นหาความหมายของถ้อยคำกฎหมาย ที่ไม่ชัดเจนหรือถ้อยคำที่มีความคลุมเครือ หรือมีความหมายได้หลายทางเพื่อนำกฎหมายไปปรับใช้ได้อย่างถูกต้องและเกิดความเป็นธรรมมากที่สุด เพราะข้อเท็จจริงและบริบทแวดล้อมกรณีของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ฉะนั้นแล้ว ความไม่ชัดเจนหรือความคลุมเครือของกฎหมายจึงต้องมีการตีความให้เข้าและเท่าทันต่อสถานการณ์อันเป็นปัจจุบัน ณ เวลานั้น ทั้งนี้ หลักสำคัญในการตีความกฎหมายมีหลักการที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. การตีความตามตัวอักษร หมายถึง การแปลความหมายของบทบัญญัติของกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏเป็นตัวหนังสือหรือตัวอักษรตามความหมายสามัญที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป หรือให้ความหมายตามพจนานุกรม หากเป็นความหมายตามภาษาไทยธรรมดาสามารถรู้เอาเองได้ และวิญญูชนทั่วไปย่อมเข้าใจตรงกันหากเป็นภาษาหรือศัพท์ทางเทคนิคทางวิชาการก็ต้องแปลความหมายในทางเทคนิคของคำศัพท์เฉพาะทางวิชาการนั้น ๆ เช่น คำศัพท์เฉพาะทางวิทยาศาสตร์ ทางการแพทย์ ทางวิศวกรรม ทางเคมี ทางฟิสิกส์ ในกรณีที่มีตัวบทกฎหมายในภาษาไทยไม่ชัดเจนอาจดูตัวบทกฎหมายที่จัดทำไว้เป็นภาษาอังกฤษมาประกอบการพิจารณาด้วย



2. การตีความตามเจตนารมณ์ หมายถึง การแบ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายให้ เป็นไปตามความประสงค์หรือเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของการตรากฎหมายในเรื่องนั้นขึ้นมา เพื่อใช้บังคับให้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ทั้งนี้การที่จะหยั่งรู้ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย อาจพิจารณาได้จากชื่อกฎหมายคำขึ้นต้นของกฎหมายและหมายเหตุท้ายกฎหมายฉบับนั้น หรือ สืบค้นจากในชั้นการร่างกฎหมาย เช่น เหตุผลในชั้นกรรมาธิการของแต่ละสภา ศึกษาเปรียบเทียบ กฎหมายนั้นทั้งฉบับ ศึกษาประวัติความเป็นมาของกฎหมายฉบับนั้นต้องถือว่ากฎหมายมีเจตนา ในทางที่จะให้ใช้บังคับได้ ในประการสำคัญต้องพิจารณาให้ทราบว่า การตราบทบัญญัติของ กฎหมายนั้นต้องการปกป้องคุ้มครองหรือใช้เป็นกลไกในการดำเนินการในเรื่องใด

#### 4. แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย

การแสดงเจตนาหรือการกระทำต่างๆ ของรัฐสมัยใหม่ รัฐจะต้องแสดงเจตนาหรือ การกระทำโดยผ่านทางองค์กรของรัฐ<sup>12</sup> โดยมีบุคคลธรรมดาดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐทำ หน้าที่แสดงเจตนาหรือการกระทำในนามของรัฐ บุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ เหล่านี้ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการจึงมี 2 สถานะ กล่าวคือประการแรกเป็นองค์กรของรัฐ ในฐานะที่ข้าราชการมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือในการแสดงเจตนาของรัฐ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่เป็น ของตนเองแต่อย่างใด อำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่ข้าราชการมีนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือเป็น อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่กฎหมายกำหนดไว้ ข้าราชการหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กร ของรัฐเปลี่ยนแปลงไปได้ แต่องค์กรของรัฐมิได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ผู้ใดเข้ามาทำหน้าที่เป็น องค์กรของรัฐ ผู้นั้นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้สำหรับองค์กรนั้นๆ ด้วย ซึ่งใน ฐานะนี้ข้าราชการมิได้มีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเองแต่อย่างใด แต่รัฐต่างหากที่ เป็นผู้ทรงสิทธิ และมีหน้าที่ ข้าราชการของรัฐเป็นเพียงเครื่องมือในการแสดงเจตนาของรัฐเท่านั้น

ส่วนในฐานะที่สองนั้น ข้าราชการมีฐานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือเอกชนที่ เข้ามามีนิติ สัมพันธ์กับรัฐ โดยรัฐเป็นนายจ้าง ส่วนข้าราชการเป็นลูกจ้าง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ ข้าราชการในฐานะนายจ้างและลูกจ้างนี้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้าง และลูกจ้างที่เป็นเอกชนด้วยกันเอง ซึ่งความสัมพันธ์เป็นไปตามกฎหมายเอกชน แต่ความสัมพันธ์ ระหว่างข้าราชการกับรัฐเป็นไปตามกฎหมายมหาชน ในฐานะนี้ข้าราชการมีสิทธิและหน้าที่ของ ตนเองเป็นอิสระจากรัฐและมีความสัมพันธ์กับรัฐตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติ

<sup>12</sup> สมยศ เชื้อไทย (2536). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 100.

ระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่นๆ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐหรือองค์กรของรัฐที่ข้าราชการสังกัดอยู่ตามหลักของรัฐสมัยใหม่นั้น เป็นความสัมพันธ์ตามทฤษฎีว่าด้วยความเกี่ยวพันตามกฎหมายและกฎข้อบังคับ<sup>13</sup> กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์อันมีกฎหมายและกฎข้อบังคับวางหลักบังคับไว้ก่อนแล้ว

สำหรับตำแหน่งหน้าที่อันใดอันหนึ่ง และใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องเป็นหลักทั่วไปกฎหมายและกฎข้อบังคับนี้ไม่ได้ทำขึ้นตามความตกลงยินยอมของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในทางราชการแต่อย่างใดเลย แต่เป็นการกำหนดขึ้นด้วยอำนาจนิติบัญญัติอันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นใหญ่ ต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานที่จะต้องมีการตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเสียก่อนจึงจะเกิดสัญญาขึ้น นายจ้างจะกระทำไปฝ่ายเดียวไม่ได้ ดังนั้น การที่ทางราชการรับบุคคลเข้าทำงานเป็นข้าราชการจึงไม่มีการทำสัญญา แต่เป็นการที่ส่วนราชการออกคำสั่งบรรจุบุคคลเข้าเป็นข้าราชการตามกฎหมายการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและอัตราเงินเดือนก็กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสิ้น นอกจากนี้จากผลของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐที่เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายและกฎข้อบังคับ ยังทำให้เกิดผลหลายประการดังนี้

4.1 ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งไม่อาจขอให้เปลี่ยนแปลงฐานะของตนให้ผิดไปจากฐานะของผู้อื่นที่ดำรงตำแหน่งเหมือนกันได้

4.2 ฐานะของข้าราชการไม่อาจจะทำการเปลี่ยนแปลงโดยข้อสัญญาระหว่างข้าราชการผู้นั้นกับทบวงการเมืองที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ได้

4.3 ฐานะของข้าราชการอาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยกฎหมายในภายหลังได้ โดยไม่ต้องทำความตกลงกับข้าราชการก่อน และข้าราชการจะอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิของตนมิได้

4.4 ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายและกฎข้อบังคับกำหนดไว้สำหรับตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่จากหลักความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐหรือองค์กรของรัฐ เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐ แต่ในขณะเดียวกันข้าราชการก็เป็นอิสระแยกจากรัฐ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้สิทธิบางอย่างบางประการที่ข้าราชการจะเรียกร้องเอาจากรัฐได้เช่น สิทธิในการรับเงินเดือน สิทธิในการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนเงินเดือนตามความรู้ ความสามารถของตน สิทธิในการได้รับการโยกย้ายตำแหน่งตามความเหมาะสมตลอดจนสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการลงโทษทางวินัยตามอำเภอใจ เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิต่างๆ ดังที่กล่าวมาย่อมถูกรับรองและคุ้มครองโดย

<sup>13</sup> ประยูร กาญจนกุล. ก. (2523). กฎหมายปกครอง. หน้า 242-243.

บทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐที่เป็นไปตามกฎหมายนั่นเอง

ในเรื่องการลงโทษข้าราชการทางวินัยนั้น ถือว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐต่อข้าราชการ ซึ่งในการลงโทษทางวินัยนี้ข้าราชการย่อมมีฐานะดังเช่นเอกชนผู้หนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิของเขาตามหลักนิติรัฐที่ใช้กันอยู่ในประเทศเสรีประชาธิปไตย และประเทศเหล่านี้ต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของเอกชน รัฐจะรุกล้ำหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จึงมีหลักเกี่ยวกับการกระทำของรัฐว่า การกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายดังนั้น เมื่อการลงโทษทางวินัยเป็นการกระทำทางปกครองของรัฐจึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจด้วย<sup>14</sup>

## 5. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัย

ทฤษฎีทางด้านจิตใจและสังคม (Psycho Social Theory)<sup>15</sup> ทฤษฎีนี้จำเป็นต้องเข้าใจมนุษย์และปัญหาของเขาทั้งในแง่แรงผลักดันภายนอก (External Force) และแรงผลักดันภายใน ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆอย่างกว้างขวาง และให้เชื่อมโยงเกี่ยวพันกับระบบต่างๆ ในสังคมขององค์กรนั้นๆ หรือสังคมทั่วไป ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความเข้าใจและสามารถนำมาปรับใช้ในการปกครอง ควบคุมดูแล และการรักษาวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา

ทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรม (The Behavior Modification Theory)<sup>16</sup> ทฤษฎีนี้เน้นในเรื่องพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้มีปัญหา การบำบัดจะต้องนำเทคนิคเข้ามาช่วยโดยจะเป็นกลุ่มหรือเฉพาะรายก็ขึ้นอยู่กับวิธีการที่จะนำไปใช้แก้ไข ซึ่งผู้บังคับบัญชาขององค์กรหรือหน่วยงานสามารถนำไปปรับใช้ในการแก้ไขสำหรับข้าราชการที่เคยกระทำผิดวินัยมาแล้ว หรือนำไปใช้ในการพัฒนาวินัยของบุคลากรของหน่วยงาน

<sup>14</sup>ประนูลุ สุวรรณภักดี. (2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ. หน้า 88-89.

<sup>15</sup>นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, ปัญหาสำคัญๆในสังคมไทย, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538, หน้า 48.

<sup>16</sup>นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

ทฤษฎีบทบาท (Role Theory)<sup>17</sup> ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญที่บทบาทของบุคคลเพราะทุกคนมีบทบาททางสังคม แต่จะถูกกำหนดไว้โดยกรอบของสังคม เช่นเดียวกับผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานก็จะถูกกำหนดอำนาจและหน้าที่ และสถานภาพการปฏิบัติงานตามข้อบังคับและระเบียบ ซึ่งก็คือวินัยขององค์กรนั่นเอง เมื่อทุกคนในองค์กรทราบบทบาทของตนเอง และปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของตนเองในกรอบระเบียบข้อบังคับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ก็จะทำให้ไม่มีอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน งานก็จะดำเนินไปและสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตามที่ตั้งไว้

ทฤษฎีจิตวิเคราะห์และจิตวิทยาเกี่ยวกับอัตตา (Psychoanalytic Theory and Ego Psychology) ทฤษฎีนี้มุ่งศึกษาถึงสิ่งที่ซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่ในจิตใจของมนุษย์ ซึ่งได้พยายามสำรวจให้ลึกกลงไปถึงบุคลิกภาพของผู้ที่มีปัญหา สาเหตุของปัญหาที่อยู่ในตัวบุคคล สาเหตุปัญหาของการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของสังคม มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน เพื่อให้เกิดความรู้ในด้านต่างๆ ดังนี้<sup>18</sup>

1. ความรู้เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่ถือว่าพฤติกรรมของมนุษย์ มีสาเหตุที่แน่นอนมิได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ
2. ความรู้เกี่ยวกับจิตไร้สำนึก ที่ว่าความรู้สึกลึกซึ้งและพฤติกรรมของมนุษย์ ส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับจิตไร้สำนึก คือ การกระทำที่ไม่รู้ตัว
3. การพัฒนาทางด้านอารมณ์และสังคม
4. กลไกป้องกันทางจิต
5. การถ่ายโยงความรู้สึก
6. ความรู้สึกต่อต้านต่างๆ

ซึ่งความรู้จากทฤษฎีนี้จะช่วยให้ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาได้เข้าใจเกี่ยวกับความรู้สึกนึกคิดและพฤติกรรมของบุคคล เพื่อช่วยในการรักษาวินัย ช่วยเสริมสร้างการรักษาวินัย ตลอดจนวิธีการป้องกันการกระทำผิดวินัย เพื่อให้คนมีพลังในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยราบรื่น

<sup>17</sup>นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>18</sup>นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of need)<sup>19</sup>

แอบราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) เป็นนักจิตวิทยาและนักมานุษยวิทยา ซึ่งได้นำประสบการณ์ที่ได้จากการเป็นนักจิตวิทยาและผู้ที่ให้คำปรึกษามาเป็นพื้นฐานในการเสนอทฤษฎีที่อธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์ว่าจะมีความต้องการเป็นระดับต่าง ๆ ลาเฮย์ กล่าวถึง กรอบความคิดที่สำคัญของทฤษฎีมาสโลว์ ซึ่งระบุว่าบุคคลมีความต้องการเรียงลำดับจากพื้นฐานไปยังระดับสูงสุด ซึ่งถือเป็นฐานคิดหรือสมมติฐานของทฤษฎี กล่าวคือ

1. มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความต้องการอยู่เสมอและไม่มีวันสิ้นสุด และมากขึ้นเรื่อยๆ สิ่งที่มนุษย์ต้องการขึ้นอยู่กับสิ่งที่เขาได้รับ หรือมีอยู่แล้ว เมื่อความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว ก็ยังมีความต้องการนั้นต่อไป เช่น ความต้องการในปัจจุบันที่จำเป็นในการดำรงชีวิต เป็นต้น

2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่ใช่สิ่งจูงใจพฤติกรรมของมนุษย์อีก แต่ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจะเป็นสิ่งจูงใจต่อไป

3. ความต้องการของมนุษย์มีลำดับของความสำคัญแตกต่างกัน ความต้องการมีหลายด้าน บุคคลมีการแบ่งระดับความสำคัญ ความเร่งด่วนต่อชีวิตแตกต่างกัน และจะแสดงพฤติกรรมที่นำไปสู่ความต้องการที่มีความสำคัญมากกว่าก่อนเสมอ

แต่เดิมนั้น ทฤษฎีลำดับขั้นแห่งความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of Needs) แบ่งออกเป็น 5 ชั้น ได้แก่

1. ความต้องการทางร่างกายหรือสรีระ (Physiological Needs)
2. ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัย (Safety Needs)
3. ความต้องการความรักและความผูกพัน (Love and Belonging Needs)
4. ความต้องการการยกย่อง (Esteem Needs)
5. ความต้องการรู้จักตนเองอย่างแท้จริงและพัฒนาตนเองให้สมบูรณ์ (Need for self-actualization)

จากทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์นี้ ผู้บริหารหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา สามารถนำไปปรับใช้ในการรักษาขวัญของข้าราชการ ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการรักษาขวัญโดยการจูงใจ เช่น การจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ส่งเสริมในการรักษาขวัญ โดยการจัดกลุ่มแข่งขันในการรักษาขวัญ และให้รางวัลแก่กลุ่มที่ชนะเลิศการแข่งขัน เป็นต้น

<sup>19</sup>เมธา หริมเทพาธิป, ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of need),

ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) หลักการจัดหรือปรับปรุงองค์การนั้นต้องคำนึงถึงหลักทฤษฎีนี้ เพราะการจัดองค์การจะต้องมีการวางแผนที่ดี จัดระเบียบการบริหารงานที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ มีอุดมการณ์หรือปรัชญาการทำงานขององค์การเพื่อนำไปสู่จุดหมาย มีการพัฒนาศักยภาพของบุคคล<sup>20</sup> กฎ ระเบียบ ข้อห้าม ข้อควรปฏิบัติของบุคลากรในองค์การจึงเป็น “วินัย” ขององค์การนั้น ๆ หากคนในองค์การหรือวงราชการใดมีวินัย เกิดความสามัคคี มีอุดมการณ์สูงส่งจะทำให้ไม่กระทำผิดวินัย ทำให้งานขององค์การหรือหน่วยงานราชการดำเนินกรไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

#### ทฤษฎีการเรียนรู้ (Learning Theory)<sup>21</sup>

การที่บุคคลไม่สามารถกระทำหน้าที่ทางสังคมได้อย่างเหมาะสมนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเกิดจากบุคคลนั้นๆ ไม่มีการเรียนรู้ที่เหมาะสม ซึ่งนักวิชาการเชื่อว่าพฤติกรรมเหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขและปรับปรุงได้ ด้วยกระบวนการเรียนรู้ในสิ่งใหม่ๆ ทฤษฎีนี้จึงนำมาใช้ในการให้ความรู้เรื่องวินัยแก่ผู้ที่เข้ามาในองค์การ คนในองค์การรุ่นเก่าปฏิบัติให้เป็นแบบอย่างแก่ผู้ที่เข้ามาร่วมในองค์การ สร้างวินัยในตนเอง ไม่ฝ่าฝืนกฎหรือข้อห้ามขององค์การและปฏิบัติในข้อควรปฏิบัติ จะทำให้งานขององค์การดำเนินไปสู่จุดหมายอย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด

#### ทฤษฎีการจูงใจ

Federick Herzberg ได้พัฒนาทฤษฎีการจูงใจโดยการวิจัย เรียกว่า “ทฤษฎีการจูงใจแบบสองปัจจัย” คือ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่พอใจ เรียกว่า สุขลักษณะปัจจัย ซึ่งเป็นปัจจัยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และปัจจัยซึ่งเกิดขึ้นจากความพอใจ เรียกว่า ปัจจัยจูงใจ ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะงาน สามารถนำไปปรับใช้ในการจูงใจให้รักษาวินัยของคนในองค์การหรือของข้าราชการในหน่วยงาน<sup>22</sup>

#### ทฤษฎีการควบคุม (Control Theory)

ทฤษฎีนี้เกี่ยวข้องกับการควบคุมให้บุคคลต้องกระทำการตามที่สังคมกำหนดไว้ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ตามบรรทัดฐานของสังคม ประกอบด้วยทฤษฎีที่ว่าด้วยโครงสร้างของสังคม และกระบวนการควบคุมมีอยู่ 3 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีสภาพไร้กฎหมาย ทฤษฎีพันธุกรรมของเฮอร์ซิช และ

<sup>20</sup>บุญเลิศ ไพรินทร์, พฤติกรรมการบริหารงานบุคคล, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2538, หน้า 50.

<sup>21</sup>บุญเลิศ ไพรินทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>22</sup>บุญเลิศ ไพรินทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

ทฤษฎีกลไกแห่งการควบคุม สามารถนำหลักการและวิธีการของทฤษฎีนี้ไปใช้กับการควบคุมทางวินัยของคนในองค์กรหรือข้าราชการในหน่วยงานราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>23</sup>

#### ทฤษฎีความกดดัน

ทฤษฎีนี้กล่าวถึงคนทุกคนยอมรับมาตรฐานของสังคมว่า เป็นสิ่งดี ทุกคนอยากจะเป็นคนดีให้เป็นที่ยอมรับของสังคม อยากเป็นส่วนหนึ่งของสังคม แต่การที่บุคคลใดมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนนั้น ขึ้นอยู่กับความกดดันในสังคม ซึ่งแต่ละสังคมพฤติกรรมเบี่ยงเบนของบุคคลอาจแตกต่างกันไปตามสภาพและสิ่งแวดล้อม หากได้นำเอาหลักการจากทฤษฎีนี้ไปใช้จัดสภาพแวดล้อมขององค์กรหรือหน่วยงาน สภาพการทำงาน พัฒนาปรับปรุงในหน่วยงาน จัดการบริหารที่เหมาะสมเพื่อให้คนในองค์กรหรือผู้ปฏิบัติมีความพึงพอใจกับสภาพแวดล้อม สภาพการทำงานความก้าวหน้าและสวัสดิการต่างๆ ทุกคนในองค์กรหรือหน่วยงานปราศจากความกดดันแล้วจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีอุดมการณ์ ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานหรือองค์กรเป็นคนที่มีความดีก็จะส่งผลให้งานของหน่วยงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## 6. หลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐบาลมอบหมายให้ โดยรัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนงานในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานประจําวันได้แก่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินงานในรายละเอียดเป็นปกติประจำวัน โดยปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่าบริการสาธารณะ (publicservice)<sup>24</sup> โดยการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานที่ให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติโดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ระบบกฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้ศาลปกครอง

<sup>23</sup>บุญเลิศ ไพรินทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>24</sup>นันทวัฒน์บรรมานันท์, กฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

เป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อยดังต่อไปนี้

### 6.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ คือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะหรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้น<sup>25</sup> เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมา กฎหมายที่บังคับใช้ก็จะไม่มีความหมายความสำคัญอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้<sup>26</sup> ซึ่งการกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายอาจเกิดผลในทางกฎหมายได้แตกต่างกันหลายกรณี เช่น การกระทำทางปกครองนั้นอาจไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการหรือตกเป็นโมฆะ

### 6.2 หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลังของหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจอาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน<sup>27</sup> ซึ่งตามหลักประชาธิปไตยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 2 และ 3 ถือว่ารัฐสภาซึ่ง

<sup>25</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554, หน้า 47.

<sup>26</sup>นันทวัฒน์บรรณานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

<sup>27</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.



สมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมมากที่สุดในการตัดสินใจเรื่องราวที่สำคัญต่าง ๆ ที่กระทบต่อความเป็นอยู่ร่วมกันของราษฎร ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎกติกาพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดคกฏเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่ราษฎร หากองค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดคกฏเกณฑ์ก็ต้องการมอบอำนาจจากรัฐสภา ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองจะกำหนดคกฏเกณฑ์ขึ้นใช้ตามอำเภอใจไม่ได้ อันเป็นหลักประชาธิปไตย อีกหลักการหนึ่ง คือ หลักนิติรัฐ เป็นหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา เป็นหลักที่เรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป การกำหนดคกฏเกณฑ์ดังกล่าวจะกำหนดโดยองค์กรฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่จะได้มอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนดคกฏเกณฑ์ในรายละเอียดซึ่งอยู่ในกรอบที่องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายไว้ หรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้รู้ล่วงหน้าแล้วนั้น ส่วนหลักการสุดท้าย หลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานปรากฏในรัฐธรรมนูญเช่นกัน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนเป็นหลัก แต่ก็เปิดโอกาสให้รัฐสภาตรากฎหมายมาจำกัดหรือล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวให้ ดังนั้น การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับไว้เสมอ เช่น การให้เงินอุดหนุนเกษตรกรการอนุญาตให้กู้ยืมเงินไปใช้ในการประกอบเกษตรกรรม จะต้องมีกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อการดังกล่าวไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

### 6.3 หลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation) หลักนี้ถือเป็นหลักทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม โดยหลักแห่งความได้สัดส่วนมีหลักการย่อย ๆ 3 ประการด้วยกันคือหลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>28</sup>

<sup>28</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540, หน้า 43.

### 6.3.1 หลักแห่งความเหมาะสม

หลักแห่งความเหมาะสมบังคับว่า ในบรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้ ตนออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้วิจารณญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถ ดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น หลักแห่งความ เหมาะสมจึงมีความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผล ระหว่างมาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับ สิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้น โดยมาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ เป็นเหตุ และสิ่งที่กฎหมายให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล ดังนั้น หลักแห่งความเหมาะสมจึง เป็นสิ่งเดียวกันกับสามัญสำนึก ดังนั้น หากฝ่ายปกครองออกมาตรการที่ไม่สามารถดำเนินการให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายได้อย่างแน่แท้ จึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ฝ่ายปกครอง ประสงค์จะใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลอย่างอื่น นอกเหนือไปจากผลที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดขึ้น ซึ่งเข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ<sup>29</sup> เช่น คำสั่งห้ามมิให้นำเนื้อสุกรซึ่งฆ่าและชำแหละนอกเขตเทศบาลเมือง จังหวัดนครปฐมเข้ามาจำหน่าย ในเขตเทศบาลเมืองนครปฐมจากปัญหาการขาดแคลนเนื้อสุกรในเขตเทศบาลเมืองนครปฐมเป็น เหตุให้มีราคาสูงเกินกว่าที่ประชาชนส่วนใหญ่จะบริโภคได้ แม้จะเป็นคำสั่งซึ่งพระราชบัญญัติ ป้องกันการค้ากำไรเกินควร มาตรา 8(5) เปิดช่องให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการการค้ากำไร เกินควรจังหวัดนครปฐมออกได้ แต่ก็ยังเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความ มุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพราะนอกจากจะไม่อาจทำให้ราคาเนื้อสุกรในเขตเทศบาล เมืองนครปฐมต่ำลงได้แล้ว ยังน่าจะทำให้ราคาเนื้อสุกรในท้องที่ดังกล่าวถีบตัวสูงขึ้นไปอีกด้วย<sup>30</sup>

### 6.3.2 หลักแห่งความจำเป็น

หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการ ซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไป ได้ ซึ่งแต่ละมาตรการต่างก็มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรแตกต่างกัน ฝ่ายปกครอง จึงต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ซึ่งความคิดที่เป็นรากฐานของ หลักการนี้มีอยู่ว่า ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่ง ที่จำเป็นต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งทีเลวร้ายน้อย กว่า ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การ ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร

<sup>29</sup>วรพจน์วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

<sup>30</sup>วรพจน์วิศรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครอง : หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้นรุ่นที่ 8 กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาล ปกครอง 2546, หน้า 103.

เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม เช่น ชมรมส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งเมือง Nevers ประเทศฝรั่งเศสได้เชิญนาย René Benjamin มาแสดงปาฐกถา แต่สหภาพครูได้แจ้งว่าจะต่อต้านการมาแสดงปาฐกถาของนาย René Benjamin ต่อนายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers นายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers เห็นว่าการแสดงปาฐกถาของนาย René Benjamin น่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในเมืองจึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งห้ามมิให้จัดประชุมฟังการแสดงปาฐกถาของนาย René Benjamin ดังนั้นคำสั่งของนายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการมาปรากฏตัวของนาย René Benjamin มิได้ร้ายแรงถึงขนาดที่นายกเทศมนตรีไม่อาจจะป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ด้วยวิธีอื่น นอกจากนั้น คำสั่งดังกล่าวยังมีผลกระทบกระเทือนเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในเมือง Nevers<sup>31</sup>

### 6.3.3 หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

หลักแห่งความ ได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่สังคม โดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องทำการชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่าหากลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่สังคม โดยส่วนรวม ฝ่ายปกครองต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม ซึ่งเมื่อบังคับตามหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบแล้ว ในกรณีที่มาตรการต่างๆ ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับได้ทุกมาตรการก่อความเสียหายแก่เอกชนและหรือสังคม โดยส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับฝ่ายปกครองต้องละเว้นจากการใช้อำนาจกระทำการนั้น เช่น ตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารของ Canton หนึ่งในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐสวิสพิพากษาว่า หากอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ มีความมั่นคงแข็งแรง มีความสูงไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มี

<sup>31</sup>C.E. 19 mai 1933 Benjamin Rec. Lebon p. 541, อ้างถึงใน, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

อำนาจสั่งให้รื้อถอน ทั้งนี้ เพราะคำสั่งให้รื้อถอนก่อความเสียหายให้แก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของอาคารมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับ<sup>32</sup>

#### 6.4 หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง

โดยเหตุที่การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นทีคาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง ถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งระดับความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองนั้น อาจแตกต่างกันไปตามสภาพของการกระทำทางปกครอง ยิ่งการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการล่วงล้ำสิทธิ หรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้นเท่านั้น เช่น ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาเคยพิพากษาว่ากฎหมายของมลรัฐวอชิงตัน ซึ่งบังคับให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานของมลรัฐนี้ กล่าวคำสาบานตนก่อนเข้ารับหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาจึงใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่เพียงแต่บังคับให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้เป็นเจ้าพนักงานของมลรัฐวอชิงตันสาบานตนว่าจะเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและของมลรัฐวอชิงตันเท่านั้น แต่ยังบังคับให้บุคคลดังกล่าวยืนยันด้วยว่าตนเองมิใช่ Subversive Person ซึ่งคำนี้หมายความว่า บุคคลใด ๆ ที่กระทำ พยายามกระทำ หรือช่วยกระทำ หรือสนับสนุน ยุยง แนะนำ หรือสั่งสอนด้วยวิธีใดๆ ให้ผู้อื่นกระทำ พยายามกระทำ หรือช่วยกระทำ การอันมุ่งหมายจะล้มล้าง ทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือแห่งมลรัฐวอชิงตัน หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของระบอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยวิธีปฏิบัติด้วยกำลังหรือความรุนแรง ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาพิจารณาเห็นว่า คำนิยามนี้ขาดความแน่นอนชัดเจน ทั้งยังได้แสดงความสงสัยไว้ด้วยว่า คำนิยามดังกล่าวครอบคลุมถึงทนายความที่ช่วยว่าต่างให้พรรคคอมมิวนิสต์หรือสมาชิกของพรรคนี้ หรือนักหนังสือพิมพ์ที่ปกป้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญของพรรคคอมมิวนิสต์หรือของสมาชิกพรรคนี้ หรือบุคคลใดๆ ที่สนับสนุนความคิดเห็นซึ่งได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์หรือจากสมาชิกของพรรคนี้ด้วย หรือไม่

<sup>32</sup>Jörg Paul MULLER *Eléments pour unethéorieusisse des droitsfondamentaux* op. cit. p. 126,อ้างถึงใน, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดิม, หน้า 49.

### 6.5 หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 รับรองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล ในการดำเนินการทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจหลุดพ้นความผูกพันตามหลักความเสมอภาคได้ โดยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิดังกล่าวจึงผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย และโดยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง กรณีจึงอาจมีปัญหาให้ต้องพิเคราะห์เสมอว่า การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิในความเสมอภาคหรือไม่ หลักการเบื้องต้นในเรื่องดังกล่าวคือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดยอำเภอใจก็ไม่ได้เช่นกัน การปฏิบัติโดยอำเภอใจหรือการเลือกปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่อาจหาเกณฑ์แห่งความแตกต่าง อันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสิ่งสองสิ่งหรือหลายสิ่งมาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้ เช่น การกำหนดว่าบุคคลที่จะมีสิทธิสมัครสอบแข่งขันเป็นปลัดอำเภอจะต้องเป็นเพศชายเท่านั้น จะต้องมีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้ว่าเพศหญิงไม่เหมาะแก่การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้อย่างไร เป็นต้น หากไม่สามารถให้เหตุผลที่วิญญูชนจะรับฟังได้ ข้อกำหนดดังกล่าวก็ย่อมต้องขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคหรือหลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจดังกล่าว

### 6.6 หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ

ในระบบกฎหมายไทย หลักสุจริตปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 ส่วนหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 421 แม้หลักการทั้งสองประการดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่หลักการทั้งสองประการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่จะต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครอง หรืออำนาจมหาชนในลักษณะอื่นใดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบจะผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองแล้ว ยังผูกพันราษฎรที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับรัฐด้วย ราษฎรคนใดกระทำการโดยไม่สุจริตรัฐย่อมไม่คุ้มครองประโยชน์ที่ราษฎรผู้นั้น ได้จากการกระทำโดยไม่สุจริตนั้น

## 7. หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ (Legal State) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมัน หมายความว่า สั้น ๆ ง่าย ๆ ว่าการปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของผู้ปกครอง ประเทศที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศ ผู้ปกครองประเทศจะกระทำการใด ๆ หรือดำเนินการใด ๆ ได้ต้องมีกฎหมายรองรับ จะกระทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้<sup>33</sup> ผู้ให้ความหมายของหลักนิติรัฐ (Legal State) หมายถึง รัฐที่ปกครองด้วย “กฎหมาย” มิใช่ปกครองด้วย “อำนาจบารมี” กล่าวคือ ถ้อยกฎหมายเป็นใหญ่ คนบังคับใช้กฎหมายเป็นรองต่างกับรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง เพราะรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง ก็ไม่แน่ว่า กฎหมายจะเป็นใหญ่หรือไม่ แต่ทั้งนี้ทุกรัฐล้วนมีกฎหมายในการปกครองด้วยกันทั้งสิ้น จุดสำคัญอยู่ที่ว่ากรณีที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ถ้าฝ่ายปกครองถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำอะไรก็ได้” เพราะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกัน ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครอง ยิงจะกระทำอะไรก็ได้” การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แทบจะทำไม่ได้เลย ไม่ว่าจะตรวจสอบการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ นานวันเข้าเส้นแบ่งระหว่าง ดุลพินิจ กับอำเภอใจ บางลงจนแทบจะแยกกันไม่ออกว่าแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งแน่นอนว่า ย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประชาชนเนื่องจากประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ถูกกระทำ หรือเป็นกรรมของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่อยู่ในฐานะเป็นประธานหรือเป็นเจ้าของสิทธิ์อีกต่อไป ดังนั้นจึงไม่อาจเรียกการปกครองในลักษณะเช่นนี้ว่าเป็นนิติรัฐได้ อย่างไรก็ดี “อำนาจนิยม” หรือ เผด็จการ ก็มีข้อดีในแง่ของความเป็นเอกภาพและความเด็ดขาด หรืออาจเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงภายในของประเทศ ดังนั้น จึงมักใช้กับประเทศที่มีการปกครองในระบอบสังคมนิยมเป็นหลัก

สำหรับรัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายหรือปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่ โดยยึดหลักกฎหมายมหาชนในข้อที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำมิได้” ซึ่งตรงข้ามกับหลักกฎหมายแพ่งที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้เอกชนจะกระทำอะไรก็ได้” ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงอยู่ในลักษณะสมดุล และเป็นหลักประกันพื้นฐานแก่ประชาชนเจ้าของสิทธิ์ เพราะมีกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ ทั้งจากภายในฝ่ายปกครองเองหรือจากองค์กรภายนอก เช่น องค์กรอิสระหรือศาลที่อาจเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจดุลพินิจของ

<sup>33</sup>บรรพการ จงเจริญประเสริฐ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study), สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557, หน้า 3-4.

ฝ่ายปกครองศาลย่อมตรวจสอบได้เสมอ เพียงแต่เป็นการตรวจสอบในเกณฑ์ต่ำ เฉพาะกรณีที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองในข้อที่ว่า “ต้องเป็นหลักกฎหมายที่สามารถแยกดุลพินิจโดยแท้ของงานบริหารออกจากการควบคุมของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้”

ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐ (Legal State) จึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด” มากกว่าหลักปฏิบัติ ดังนั้น นิติรัฐ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น จัดให้มีองค์กรวินิจฉัย หรือพิพากษาคดีปกครอง อาทิ ศาลปกครอง หรือมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายข้อมูลข่าวสาร หรือเป็นหลักคิดกำหนดให้รัฐใช้หลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนที่เกี่ยวข้องเสียก่อน” เป็นต้น ผลของนิติรัฐ (Legal State) ทำให้บุคคลไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเดียวกัน และ ยังทำให้หลักความเสมอภาคมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ

## 8. หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้อง สามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตาม อำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่าง ชัดแจ้ง โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตาม กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

(Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัว มนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law)<sup>34</sup>

หลักความเสมอภาค หรือหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วก็คือสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ ตามหลักรัฐธรรมนูญนี้หลักองค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคหลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคน เข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้น ได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกัน หรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอกันนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะ ของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้ ทั้งนี้ หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่าง เท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากสาระ สำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้<sup>35</sup>

<sup>34</sup>ภัทรดา เมฆมานันท์, หลักความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : ศึกษากรณี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557, หน้า 6-7.

<sup>35</sup>หลักความเสมอภาค, [Online] Available : <http://www.spic.co.th/main/content.php?page=sub&category=10&id=112>, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2562.



### 8.1 ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกัน ในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้

### 8.2 การใช้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน

### 8.3 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่อง ประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนตัวบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้ จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่าง เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุด และการใช้ มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่ง ความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

### 8.4 การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้น แม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนี้จะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่อง แหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

### 8.5 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มี สถานะด้อยกว่าบุคคลอื่น เพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่

### 8.6 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน

การปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นอาจมีผลสืบเนื่องจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจ มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วง การนัดหยุดงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเครื่องมือในการต่อรองเรื่องเงื่อนไขในการจ้างได้ ในกรณีนี้มีอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันอันเป็นขัด ต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติ ที่แตกต่างกันได้

### 8.7 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน อาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติกันมายาวนานเป็น เกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้อง แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลายาวนานมาก ซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อจะให้เฉพาะลูกหลานของข้าราชการเท่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมาเมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสำหรับการรับบุคคลอื่นเข้าศึกษา แต่สถาบันดังกล่าวก็ยังกำหนดไว้ว่าผู้ที่ เป็นข้าราชการของหน่วยงานนั้นย่อม ได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนั้น ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนานของสถาบันการศึกษาแห่งนั้น ไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคได้ เพราะการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักความยุติธรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นต้น

จะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาค ไม่ได้บังคับให้องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเดียวกัน ตรงกันข้าม กลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยก

บุคคลออกเป็นประเภทต่างๆ เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ข้าราชการ ทนายความ วิศวกร เกษตรกร ฯลฯ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันให้แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทๆ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป (Different treatment) นั้น ไซ้ว่าจะกระทำได้เสมอไปในทุกกรณี

## 9. จุดมุ่งหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

“วินัย”ตามนัยของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่าวินัยไว้ 2 ลักษณะ คือลักษณะหนึ่ง หมายถึงข้อปฏิบัติซึ่งเป็นการมองที่ปทัสฐานที่กำหนดไว้ และอีกลักษณะหนึ่ง หมายถึงการอยู่ในแบบแผน ซึ่งเป็นการมองที่พฤติกรรม (Behavior) ของมนุษย์การมองคำว่าวินัยในตามนัยความหมายข้างต้น จะทำให้เห็นวิธีการสร้างวินัยว่ามีอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ สร้างปทัสฐาน (Norm) โดยกำหนดข้อบังคับข้อปฏิบัติ และประการที่สอง คือ สร้างพฤติกรรม (Behavior) เป็นการสร้างปัจจัยที่เสริมสร้างวินัยอีกทางหนึ่ง<sup>36</sup>

“วินัย” ตามนัยของสำนักงาน ก.พ. หมายถึง การควบคุมความประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ แบบแผน ซึ่งวินัยข้าราชการพลเรือนอันได้แก่ บทบัญญัติวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและรักษาชื่อเสียงของตนเอง เป็นต้น นอกจากนี้วินัยยัง หมายถึงลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกว่าสามารถจะควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของบทวินัยตามที่กำหนดไว้<sup>37</sup>

อาจารย์ประวิณ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้สรุปความหมายของคำว่า“วินัย”ว่ามีความหมายได้ 2 ทาง คือ

1. ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนในองค์กรในหมู่เหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือมีความมุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติ ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติเป็นแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติเป็นแบบของข้าราชการครู

<sup>36</sup>พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542, หน้า 242.

<sup>37</sup>สำนักมาตรฐานวินัย, สำนักงาน ก.พ. (2553),คู่มือการดำเนินการทางวินัย, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ., หน้า 3.

2. ความหมายในนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (behavior) ที่คนแสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตาม หรือการบังคับบัญชาแสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผนลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้นการที่จะทำให้คนในวงการใดมีวินัยจึงต้องปรับพฤติกรรมต้องพัฒนาจิตใจด้วย มิใช่แต่จะพัฒนาหาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ให้รัดกุมเพียงอย่างเดียวหรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่าวินัย คือ การควบคุมความประพฤติซึ่งทำได้โดยการออกกฎข้อบังคับ ระเบียบ หรือโดยการฝึกอบรม การสั่งสอนเพื่อให้พฤติกรรมต่างๆ เป็นไปในทางที่ดี<sup>38</sup>

สำหรับข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญก็คือ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญควบคุมตนเองและควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นการประพฤติปฏิบัติในทางไม่ชอบไม่ควร ส่วนความสำคัญของข้อกำหนดวินัยก็คือเป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญยึดถือเป็นแบบแผนในการควบคุมความประพฤติและพฤติกรรมของตนเองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่พึงประสงค์ของทางราชการ วินัยจึงมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมและต่อตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ

การดำเนินการทางวินัย<sup>39</sup> หมายถึง การดำเนินการทั้งหลายที่กระทำเป็นแบบพิธีการตามกฎหมาย กรณีเมื่อข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัยหรือกรณีถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหาทางวินัย การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษทางวินัย รวมถึงการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยนั้นยังหมายความรวมถึงการส่งเสริม การป้องกัน การเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยและป้องกันการกระทำผิดวินัยพร้อมๆ กันด้วย

วินัยและการดำเนินการทางวินัยเป็นการกระทำของฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองที่กระทำต่อข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรในหน่วยงาน โดยมีระเบียบ ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ บุคลากรต่าง ๆ รักษาระเบียบวินัย รวมถึงการลงโทษข้าราชการเจ้าหน้าที่บุคลากรผู้ที่กระทำความผิดทางวินัยด้วย และในขณะเดียวกันเป็นการป้องกันการกระทำผิดวินัย การลงโทษทางวินัยถือเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญที่มีผลกระทบต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ทุกคน ดังนั้น ขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ต่างๆ จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบ

<sup>38</sup> ประวิณ ฒ นคร, (2533), คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., หน้า 23.

<sup>39</sup> สำนักมาตรฐานวินัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ด้วยกฎหมาย ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนมีความเป็นธรรม ทั้งนี้ถือเป็นหลักประกันและรับรองคุ้มครองสิทธิของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมและมีการกลั่นแกล้งด้วยเหตุไม่เป็นธรรม การที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนทุกคนจะต้องรักษาวินัยเป็นการกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติตน ตลอดถึงการดำเนินหน้าที่การทำงานของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรต่างๆภายในองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลมีความคุ้มค่าและประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ดังนั้น แล้วระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรหน่วยงานเป็นอย่างยิ่ง

## 10. จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

ในฐานะที่ข้าราชการพลเรือนเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ เป็นตัวแทนของหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการและการดำเนินการอื่นๆของทางราชการ จึงต้องมีการประพฤติตนให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชนเมื่อข้าราชการมีการประพฤติปฏิบัติตนที่ดีอยู่ในระเบียบวินัย ประชาชนก็มีความเชื่อถือมีความศรัทธาต่อตัวข้าราชการ หน่วยงานของราชการ รวมถึงรัฐบาล โดยรวมอีกด้วยอันเป็นผลดีต่อการบริหารการดำเนินงานราชการและการปกครองประเทศให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพต่อไป

วินัย มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงาน ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อควรปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าบทบัญญัติทางวินัย จึงต้องคำนึงถึงกรณีการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นด้วยว่าจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานหรือไม่ ถ้าไม่มีผลกระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัย เพราะเมื่อมีการกำหนดเป็นบทวินัยไว้แล้ว ข้าราชการเจ้าหน้าที่บุคลากรต่าง ๆ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติฝ่าฝืนก็จะผิดวินัย และถูกลงโทษทางวินัยตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ส่วนในกรณีที่บทวินัยมีการบัญญัติกำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่าการกระทำอย่างไรจึงเป็นความผิด เช่น มาตรา 85(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. บัญญัติความผิดวินัยอย่างร้ายแรงว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” การที่จะพิจารณาว่าอย่างไรเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น จะต้องนำเอาจุดมุ่งหมายของวินัยมาประกอบเพื่อพิจารณาว่าการกระทำนั้นมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานและ

ประสิทธิผลของงานที่ปฏิบัติหรือไม่อย่างไรถ้ากระทบไม่ว่าเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ถือได้ว่า ผิดวินัย ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรจะถือว่ามีความผิดทางวินัย แต่ผลกระทบอาจเป็นผลกระทบโดยอ้อมก็ได้ เช่น การกระทำที่ทำให้เสียชื่อเสียงของตน หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันทำให้ประชาชนไม่เลื่อมใสศรัทธาในระบบราชการและไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ เป็นผลกระทบทางอ้อมที่ทำให้ราชการได้รับความเสียหายได้<sup>40</sup>

การลงโทษทางวินัย ถือเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ เพื่อเป็นการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัย โดยที่การลงโทษทางวินัยนั้นองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะนำเอาวิธีการดำเนินการทางวินัย หรือ การลงโทษทางวินัยมาใช้เป็นวิธีการหรือมาตรการสุดท้ายในการบังคับตามบทวินัยของข้าราชการ แต่ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการหรือมาตรการในการส่งเสริม เสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ข้าราชการหรือผู้ใต้บังคับบัญชามีระเบียบวินัยแทนการดำเนินการทำแต่เพียงอย่างเดียว

การลงโทษทางวินัยนั้น เพื่อเป็นการรักษาความคงอยู่การมีสภาพบังคับของกฎหมายระเบียบ กฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องของวินัย และได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รักษากฎหมายระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย โดยการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดวินัยเพื่อเป็นการห้ามปรามไม่ให้ผู้อื่นเอาเป็นแบบอย่าง เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติรวมทั้งการบำรุงขวัญและกำลังใจของข้าราชการผู้ที่ประพฤติปฏิบัติชอบอยู่ในระเบียบวินัย เพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้เป็นผู้มีสมรรถภาพพร้อมในทุก ๆ ด้านในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการที่ดีสร้างชื่อเสียงและความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการลงโทษทางวินัย และการดำเนินการทางวินัยจะมีความแตกต่างจากการดำเนินการตามกฎหมายอาญา การลงโทษทางอาญาก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการดำเนินการทางอาญาก็เพื่อเป็นการก่อให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยในสังคมและรักษาไว้ซึ่งศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยรวม และมีความแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยในสาระสำคัญ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยนั้น เพื่อต้องการให้ข้าราชการเจ้าหน้าที่รักษาระเบียบวินัยควบคุมความประพฤติการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีอยู่ในกรอบระเบียบวินัยเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ ซึ่งการลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้พิจารณาการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากการดำเนินการและลงโทษทาง

<sup>40</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2551 พ.ศ. มาตรา 85(4) บัญญัติว่าการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง.

อาญาที่จะต้องมีการดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการดำเนินการทางอาญาไว้ และมีการบังคับหรือการลงโทษโดยอาศัยอำนาจศาลหรืออำนาจทางตุลาการเป็นสำคัญ

## 11. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำความผิด

การที่กฎหมายได้บัญญัติข้อกำหนดทางวินัยให้ข้าราชการรักษาหรือยึดถือซึ่งมีทั้งข้อบัญญัติให้ถือปฏิบัติและข้อห้ามมิให้กระทำ เมื่อข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อที่ต้องปฏิบัติก็ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดวินัยและจะต้องถูกลงโทษ โดยการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนมีจุดมุ่งหมายในการลงโทษดังนี้<sup>41</sup>

11.1 เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดว่าข้าราชการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้ามผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย และเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทหน้าที่ที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการ “ปราบ” ผู้กระทำความผิด และ “ปราม” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

11.2 เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดว่า การลงโทษข้าราชการให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดและมาตราใด ซึ่งการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำความผิดต้องกระทำโดยลับล้น เป็นธรรม เสมอหน้า และเหมาะสม กล่าวคือ การลงโทษทางวินัยจะต้องกระทำในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำความผิด และได้พิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วว่า ผู้นั้นกระทำความผิดจริง รวมทั้งการลงโทษจะต้องเสมอหน้ากัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือผู้กระทำ

ผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกัน และจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้ข้าราชการรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในระบบราชการและจะมีขวัญกำลังใจในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้

<sup>41</sup>สำนักมาตรฐานวินัย, อ้างถึงแล้ว, หน้า 30.

11.3 เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งการที่จะลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษผู้นั้นรู้ เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำลงไป ซึ่งกระทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำลงไปว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ และผู้ที่กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษเพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อมิให้กระทำผิดอีกต่อไป

11.4 เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัยมีสมรรถภาพในการทำงานอย่างสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้น ๆ ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการต่อไป ก็จะต้องลงโทษสถานหนักคือ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ หรือแม้จะยังลงโทษสถานหนักดังกล่าวไม่ได้ถ้าเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการก็อาจพิจารณาให้ออกจากราชการในฐานอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย

## 12. การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน

การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ คือ การพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะลงโทษในสถานใด หรือไม่ ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโดยเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การพิจารณาความผิด และกำหนดโทษพึงกระทำเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยชัดเจนพอที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แล้ว ทั้งนี้ หากเป็นความผิดวินัย ซึ่งมีใช้กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งนั้นจะต้องได้ข้อเท็จจริงจากการสืบสวนหรือสอบสวน หากเป็นความผิดวินัยในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง อาจได้ข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุด การสืบสวนการรายงาน หรือการรวบรวมข้อมูลแล้วแต่กรณี<sup>42</sup>

<sup>42</sup> สำนักมาตรฐานวินัย, อ้างถึงแล้ว, หน้า 103.



## 12.1 หลักการพิจารณาความผิด

ในการพิจารณาความผิด มีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่ 2 หลัก คือ

12.1.1 *หลักนิติธรรม* ได้แก่ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดทางวินัยฐานใดนั้น ต้องมีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีบทกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ถือเป็นการกระทำผิดวินัย ทั้งนี้ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดทางวินัยฐานใดนั้น ต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบของความผิดฐานนั้นทุกประการ ถ้ากรณีใดไม่ครบองค์ประกอบความผิดฐานใดก็ไม่เป็นความผิดฐานนั้นถ้าข้อเท็จจริงบ่งชี้เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตราใด ก็ปรับบทเป็นความผิดไปตามมาตรานั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น<sup>43</sup>

อย่างไรก็ดี การพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมแต่อย่างเดียว บางกรณีอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นก็ได้ เช่น ข้อเท็จจริงชี้ชัดว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับเงินค่าธรรมเนียมได้รับเงินค่าธรรมเนียม และออกใบเสร็จไว้แล้วไม่นำส่งอ้างว่าหลงลืมข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามิได้เก็บเงินนั้นไว้ในที่ทำการซึ่งแสดงว่าเอาเงินนั้นใช้ปนกับเงินส่วนตัวไปบ้าง กรณีเช่นนี้ถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ก็ต้องปรับบทความผิดเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ และได้ประโยชน์ส่วนตัวจากการที่เอาเงินนั้นไปใช้เข้าองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว จะต้องได้รับโทษ ปลดออก (Dismiss) หรือไล่ออก (Fire) ฉะนั้น กรณีนี้ถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดแล้ว จะต้องลงโทษสถานหนัก ไม่ว่าจะจำนวนเงินจะมากหรือน้อยเพียงใดก็ตามการพิจารณาโดยยึดหลักนิติธรรมอย่างเดียวนั้น อาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นก็ได้ จึงต้องนำหลักมโนธรรมตามที่จะกล่าวถึงต่อไปมาประกอบพิจารณาด้วย

12.1.2 *หลักมโนธรรม (Conscience)*<sup>44</sup> ได้แก่ การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น เช่น ตามตัวอย่างดังกล่าวใน (1) ถ้าพิจารณาโดยใช้หลักมโนธรรมด้วย ก่อนที่จะปรับบทความผิด และกำหนดโทษ จะต้องคำนึงถึงความเป็นจริงตามเหตุผลที่ควรจะเป็นในสภาพการณ์เช่นนั้นว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ด้วย ซึ่งการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงตามเหตุผลที่ควรจะเป็นนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมประกอบ เช่น ดูว่าฐานะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นอย่างไร ถ้าฐานะยากจนมากแม้เงินเพียงเล็กน้อยก็อาจฟังว่าเอาไปหมุนใช้ส่วนตัวก่อนได้ แต่ถ้าเป็น

<sup>43</sup> สำนักงาน ก.พ. แนวทางการพิจารณาเรื่องการค้าเงินทางวินัยสำหรับ อ.ก.พ. สามัญ, หน้า 61.

<sup>44</sup> ภูริชญาวัฒน์รุ่ง, (2552), หลักมโนธรรม, ภาควิชากฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 22.

คนร้ายราย ฐานะดี กรณีอย่างนี้การที่นำเงินหลวงเพียงเล็กน้อยไปปนกับเงินส่วนตัวก็คงจะไม่ได้ประโยชน์แก่ตนเองอย่างใด ก็ไม่น่าจะปรับบทเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และอาจต้องดูระยะเวลาที่เงินอยู่กับตัวด้วยว่านานเพียงใด ถ้าระยะเวลาอันนานเป็นเดือน ๆ ก็อาจได้ประโยชน์ส่วนตัวในการที่มีเงินนั้นอยู่ในมือพอที่จะฟังว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ แต่ถ้าเงินอยู่ในมือเพียงไม่กี่วันแล้วนำมาส่งคืนเองโดยไม่มีเหตุบังคับให้ ต้องส่ง แม้เงินจะมากก็น่าจะไม่ได้ประโยชน์อะไรในการที่มีเงินนั้นอยู่ในมือจึงขาดองค์ประกอบที่จะฟังว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ความผิดที่จะปรับบทคงจะเข้ากรณีเพียงไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ดังนี้ เป็นการพิจารณาโดยอาศัยหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมประกอบกัน ซึ่งจะถูกต้องตามความเป็นจริง และเหมาะสมกว่าการพิจารณาโดยอาศัยหลักนิติธรรมแต่เพียงอย่างเดียวในการพิจารณาปรับบทความผิดจึงควรจะคำนึงถึงหลักทั้ง 2 ดังกล่าวควบคู่กันไป ทั้งนี้เพื่อความถูกต้อง และเป็นธรรม ทั้งในด้านนิติบัญญัติ และทางพฤตินัย

## 12.2 หลักการพิจารณากำหนดโทษ

ในการพิจารณากำหนดโทษ มีหลักในการพิจารณาดังนี้

**12.2.1 หลักนิติธรรม** คือ คำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ (ก) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องโทษสถานไล่ออก หรือปลดออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะลดหย่อนก็ได้ แต่ลดลงต่ำกว่าปลดออกไม่ได้ (ข) ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง จะต้องลงทัณฑ์ภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน (ค) ความผิดวินัยเล็กน้อย อาจวางโทษสถานภาคทัณฑ์ แต่ถ้าเป็นความผิดครั้งแรก และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่เหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยวางกล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

**12.2.2 หลักมโนธรรม** คือ การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องลงโทษไล่ออก หรือปลดออก ดังนี้กรณีใดควรกำหนดโทษเป็นไล่ออก กรณีใดควรกำหนดโทษเป็นปลดออก ควรใช้หลักมโนธรรมเข้าประกอบการพิจารณาด้วย และทำนองเดียวกันในกรณีความผิดไม่ร้ายแรง กรณีใดจะควรภาคทัณฑ์ และกรณีใดควรลดหย่อนโทษ หรืองดโทษ ก็ควรใช้หลักมโนธรรมเข้าประกอบการพิจารณาด้วย

**12.2.3 หลักความเป็นธรรม** คือ การวางโทษจะต้องให้ได้ระดับเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็จะต้องถูกลงโทษ ไม่มียกเว้น ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง การกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะ และพฤติการณ์คล้ายคลึงกัน ควรจะระวางโทษเท่ากัน

อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นความผิดอย่างเดียวกันก็อาจแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์ หรือเหตุผลซึ่งอาจใช้ดุลพินิจวางโทษหนักเบาแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้

โดยนำเหตุบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ในความผิดอย่างเดียวกัน บางกรณีพฤติการณ์หรือลักษณะแห่งการกระทำผิดเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องระวางโทษหนักอาจได้ถึงไล่ออกจากราชการ แต่บางกรณีพฤติการณ์หรือลักษณะการกระทำผิดไม่ถึงขั้นเป็นความผิดร้ายแรงซึ่งอาจพิจารณาวางโทษสถานเบาลดล้นกันตามสมควรแก่กรณี เช่น

1) ผลแห่งการกระทำผิด ในความผิดอย่างเดียวกัน อาจต้องระวางโทษต่างกัน เพราะผลแห่งการกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายมากน้อยต่างกัน

2) คุณความดี ในความผิดอย่างเดียวกัน ผู้มีประวัติการทำงานดี ไม่เคยกระทำผิดมาก่อน อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่เคยทำผิดมาก่อนแล้ว ผู้ทำผิดในเรื่องเดียวกัน แต่มีความพยายามแก้ไขบรรเทาผลร้ายอาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ไม่ได้พยายามทำเช่นนั้น เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่บกร่องควบคุมผู้ต้องหาไม่ดีเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาหลบหนี ในรายที่พยายามติดตามจับกุมผู้ต้องหาที่หลบหนีคืนมาได้ควรจะได้รับโทษน้อยกว่าคนที่ไม่พยายามทำเช่นนั้น

3) การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ถ้าทำไปทั้งๆ ที่รู้ว่าผิดย่อมมีโทษหนักกว่าทำไปเพราะไม่รู้ว่าเป็นผิด

4) การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติถ้าเป็นความผิดเล็กน้อยไม่ร้ายแรง อาจให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง โดยวางโทษสถานเบา หรืองดโทษโดยกล่าวตักเตือนหรือทำทัณฑ์บน แล้วแต่กรณี

5) เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด การกระทำผิดเพราะความจำเป็นบังคับ หรือเพราะถูกขู่โทสะ อาจได้รับโทษน้อยกว่าทำผิดโดยสันดานชั่วร้าย บางทีการกระทำผิดอาจเกิดขึ้นเพราะ โรคจิตซึ่งต้องใช้การรักษามากกว่าการลงโทษ

6) สภาพของผู้กระทำผิด ในความผิดอย่างเดียวกัน อาจกำหนดโทษต่างกันตามสภาพของผู้กระทำผิด ซึ่งอาจต้องพิจารณาโดยคำนึงถึง เพศ อายุ อายุราชการการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวด้านอื่น ๆ ของผู้กระทำผิด

จุดมุ่งหมายในการให้นำเหตุดังกล่าวข้างต้นมาประกอบดุลพินิจในการวางโทษหนักเบา นั้นไม่ได้มาจากนโยบายผ่อนปรนหรือนโยบายกวดขัน แต่มาจากแนวความคิดที่เห็นว่า การพิจารณาลงโทษไม่ควรจะเป็นไปตามกลไกตายตัวเสียทีเดียว ควรจะให้ผู้บังคับบัญชาและผู้พิจารณาใช้ดุลพินิจได้บ้างบนรากฐานการชั่งน้ำหนักในเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

### บทที่ 3

## การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว ตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายประเทศไทย

ในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วตามกฎหมายของต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย เนื่องจากระบบกฎหมายของหลายประเทศมีวิวัฒนาการมาช้านาน และ นำข้อมูลเหล่านั้นมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อทราบถึงวิธีการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายข้าราชการพลเรือนของไทยให้มีความเหมาะสมและมีความเป็นธรรมกับข้าราชการพลเรือนต่อไป ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับดังนี้

### 1. มาตรการในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งทั้งสองประเทศนี้มีวิวัฒนาการความเป็นมาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการเป็นเวลายาวนาน จึงมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบกับกระทำการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายของประเทศไทยโดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1.1 การดำเนินการทางวินัยของประเทศอังกฤษ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ถือว่าบุคคลย่อมมีสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ขั้นพื้นฐานที่ผู้ใดจะมาพราก ไปมิได้ เว้นแต่จะมีบทกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และในกรณีเช่นนี้บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัย โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในคดีนั้น และองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก็จะต้องให้โอกาสแก่บุคคลนั้นที่จะทำการปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายของตนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งประเทศอังกฤษได้นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มาใช้ในการลงโทษข้าราชการทางวินัยด้วย

การที่นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ในการลงโทษข้าราชการทางวินัย ด้วยนั้น สืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐหรือองค์กรของรัฐสมัยใหม่ เป็นผลให้ข้าราชการมีหน้าที่ต่อรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกันข้าราชการก็มีสิทธิบางอย่างบางประการต่อรัฐหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เช่น สิทธิที่จะได้รับเงินเดือน สิทธิที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่งตามความรู้ความสามารถของตน สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษทางวินัยโดยปราศจากการกระทำผิดวินัย เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีการลงโทษข้าราชการทางวินัย ผลของการลงโทษนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิ และเป็นประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษซึ่งถือว่ามีฐานะเป็นเอกชนผู้หนึ่ง ในกรณีนี้จึงต้องนำเอาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้และกระบวนการสอบสวนเพื่อลงโทษข้าราชการทางวินัยก็ต้องดำเนินการตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เช่นเดียวกันด้วย กล่าวคือ ผู้ทำการสอบสวนตลอดจนผู้บังคับบัญชาผู้ใช้อำนาจลงโทษข้าราชการจะต้องไม่เป็นผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนทำการสอบสวนนั้น และจะต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยกระทำการปกป้องสิทธิและประโยชน์อันพึงคาดหมายของตนได้อย่างเต็มที่

ปัจจุบันระบบวินัยในประเทศอังกฤษนั้น จะอยู่ภายใต้ The Civil Service Management Code ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1996 โดยได้กำหนดกรอบของการทำงานและค่านิยมต่างๆ ที่ข้าราชการพลเรือนทั้งหลายต้องยึดถือปฏิบัติเอาไว้ ในหมวด The Civil Service Code และยังได้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนเอาไว้ในหมวด 4.3 Conduct: Standards of propriety<sup>1</sup> ของ the civil Service Management Code ด้วย และในระบบอังกฤษนั้นข้าราชการพลเรือนจะไม่ได้รวมถึงข้าราชการการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ทหาร และลูกจ้างของรัฐบาลท้องถิ่น (local government) และของรัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Cabinet-office.2553, 31 มีนาคม2553.Civilservice Management Code.อ้างถึงใน, รุ่งนภา ชรรมา, เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup>Colin Pilkngton, The Civil Service in Britain Today. (Manchester University : Press : Manchester, 1999)pp, 106-107. อ้างถึงใน, รุ่งนภา ชรรมา, การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555.

### 1.1.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ประเทศอังกฤษจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ the Civil Service Commissioners<sup>3</sup> ซึ่งเดิมนั้นจะมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ the Civil Service Commission ที่ได้รับการก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1855 โดยมีหน้าที่ที่ข้องเกี่ยวกับคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการ จึงต้องกระทำโดยยึดถือระบบคุณธรรม และต้องอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1995 ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) ได้รับมอบหมายให้มีภารกิจเพิ่มขึ้นให้มีภารกิจในการ ใต้อสวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติ (Propriety) และความผิด (Conscience) ของข้าราชการ ในกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกระบวนการภายในองค์กรนั่นเอง และมีการส่งเรื่องมายังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ( the Civil Service Commissioners)

### 1.1.2 การจัดโครงสร้างองค์กร

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) จะได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำขององคมนตรี (Privy Counselor) ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี The First Commissioners เป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) กรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งเช่นข้าราชการธรรมดา แต่ในส่วนของผู้บริหารที่อื่นในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะถือเป็นข้าราชการ และถึงแม้จะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระแต่ในส่วนของบริษัทมหาชนนั้นเป็นเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ของรัฐ คืออยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Cabinet-office.2553, 31 มีนาคม2553.Civilservice Management Code.อ้างถึงใน, รุ่งนภา ชรรมมา, เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup>Cabinet – office. 2553, 31 มีนาคม 2553.civilservice Commissioners.อ้างถึงใน, รุ่งนภา ชรรมมา, เรื่องเดียวกัน.

### 1.1.3 อำนาจหน้าที่

หน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) ตาม The Civil Service Management Code นั้น กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับผิดชอบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการ (Civil Service) โดย

1) จะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม

2) จะต้องบัญญัติและจัดพิมพ์ Recruitment Code บนหลักของความเอาใจใส่และให้คำอธิบายโดยละเอียด รวมทั้งแสดงสภาพที่เป็นข้อยกเว้นต่าง ๆ ภายใต้มติของคณะกรรมการด้วย

3) สามารถที่จะตรวจสอบทั้งนโยบายและการปฏิบัติในระบบการรับบุคคลเข้ารับราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และหน่วยงานอื่นของรัฐ (Agencies) เพื่อให้แน่ใจว่า Recruitment Code นั้นได้รับการปฏิบัติตาม

4) อาจกำหนดให้องค์กรที่ได้รับแต่งตั้งบุคคลนั้นจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลเข้ารับราชการ

5) อาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ civil Service Code และเพื่อการนี้คณะกรรมการอาจดำเนินการต่อไปนี้ได้

- (1) ออกระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาเองหรือ
- (2) เรียกให้คู่ความในกรณีอุทธรณ์ใดๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใดๆ จัดเตรียมข้อมูลและความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ Commissioner เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม และ
- (3) ให้คำแนะนำ (Recommendations) ต่างๆ นอกจากนี้จะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อถวายรายงานแก่ประมุขของรัฐ และจัดพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณะ

### 1.1.4 ประเภทความผิด

ตาม Civil Service Code นั้น ได้กำหนดหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนไว้ดังนี้

- 1) ทั้งระเบียบข้อบังคับ และการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนนั้น จะต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์เป็นกลางทางการเมือง และปราศจากอคติ เพื่อช่วยเหลืองานของรัฐบาล ทั้งตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายหรือ ในกระบวนการตัดสินใจ และในการบริหารงานเพื่อการบริการสาธารณะต่างๆที่อยู่ ในความรับผิดชอบของตน
- 2) ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อองค์ประมุขตามบทบัญญัติของกฎหมายในราชการบริหารทั้งปวง ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายนี้ และข้าราชการพลเรือนจักต้องมีความซื่อสัตย์ต่อหน่วยราชการที่ตนสังกัดอยู่
- 3) ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามหลักการที่สอดคล้องกับในประมวลกฎหมายนี้และตามกฎหมายอื่น เช่น ความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี และในบางกรณีก็อาจต้องรับผิดชอบต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรหรือผู้ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าว เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่สาธารณะไปตามหลักพหุสมการแก่เหตุและตามที่กฎหมายกำหนดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศ และตามคำสั่งศาล รวมถึงข้อประกาศที่ชี้แนะเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม
- 4) ข้าราชการพลเรือนจะต้องประพฤติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยจะต้องให้ข้อแนะนำรวมทั้งข้อมูลต่างๆ อย่างชัดเจน เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐมนตรีหรือในบางกรณีแก่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรหรือผู้ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าว ทั้งนี้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นกลางทางการเมืองโดยปราศจากความเกรงกลัวและความเอินเอียง และจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการหลอกลวงหรือเจตนาที่จะชักนำให้เข้าใจผิดแก่รัฐมนตรี รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือสาธารณชน
- 5) ข้าราชการพลเรือนจะต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนด้วยความเห็นอกเห็นใจ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และปราศจากอคติหรือการบริหารอย่างไร้ประสิทธิภาพ
- 6) ข้าราชการพลเรือนควรมีความตั้งใจปฏิบัติงานเพื่อให้แน่ใจว่าเงินสาธารณะนั้น ได้ถูกใช้โดยเหมาะสม สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพ
- 7) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือข่าวสารข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปในทางที่ไม่ชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง



หรือผู้อื่น และจะต้องไม่รับเอาผลประโยชน์ทุกชนิดจากบุคคลภายนอกเพื่อให้ยอมตามความต้องการของบุคคลดังกล่าว

8) ข้าราชการพลเรือนต้องประพฤติตนในวิถีทางที่สมควรเพื่อรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจจากรัฐมนตรี หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบองค์กรและข้าราชการยังต้องจำกัดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตน

9) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ใช้ติดต่อกันภายในหน่วยงานของรัฐหรือที่เป็นความลับซึ่งได้จากบุคคลอื่นใดโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายนี้มิได้กำหนดให้ข้อมูลใดที่ถือเป็นความลับหรือที่ต้องเปิดเผย เว้นแต่ตามที่ปรากฏอยู่โดยกฎหมายอื่นหรือตามคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นกฎหมาย และข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่กระทำการอันเป็นอุปสรรคหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายในการตัดสินใจหรือการกระทำใดๆ ของรัฐมนตรีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรและผู้ดูแลรับผิดชอบองค์กรนั้นด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดๆ ในหน่วยงานราชการอันตนได้มาในฐานะที่เป็นข้าราชการให้บุคคลอื่นได้ทราบโดยไม่ได้รับมอบอำนาจ โดยไม่เหมาะสมหรือก่อนเวลาอันควร

ภายใต้ Standard of Propriety ก็ยังได้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการเอาไว้ซึ่งจะปรากฏให้เห็นอยู่ในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ อยู่แล้ว ดังนี้

1) ข้าราชการพลเรือนต้องรับรู้และปฏิบัติตาม The rules on the acceptance of outside appointment by Crown servants ซึ่งกำหนดอยู่ในภาคผนวก A (Annex A) ของ Civil Service Management Code ด้วย

2) ข้าราชการพลเรือนอาจเข้าไปมีส่วนหรือลงทุนในกิจการต่างๆ ได้ ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องไม่ตัดสินใจหรือใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปเพื่อก่อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นซึ่งเป็นส่วนในกิจการซึ่งตนร่วมอยู่ด้วย

3) ข้าราชการพลเรือนต้องเปิดเผยซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับในทางธุรกิจ ซึ่งตนเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วมหรือเป็นส่วนร่วม ทั้งที่สมาชิกในครอบครัว (คู่สมรส รวมทั้งที่ยังไม่ได้จดทะเบียน และบุตร) ยึดถือไว้และรวมถึงที่ผู้อื่นยึดถือไว้แทนบุคคลเหล่านี้ ต่อหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นและตนสังกัดอยู่ นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานซึ่งตนสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะเดินทางไปเพื่อสงวนรักษาควบคุมหรือจัดการซึ่งผลประโยชน์ใดๆ

4) หากข้าราชการผู้ใดตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์ต้องรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวกับหน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งต้องรายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบ หากถูกจับกุม และถูกปฏิเสธการประกันตัวหรือถูกดำเนินคดีในความผิดอาญา ซึ่งไม่ใช่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนใบขับขี่หรือถูกคุมขังจากโทษในการขับขี่

#### 5) กระบวนการลงโทษทางวินัย

(1) การริเริ่มกระบวนการทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด คำวินิจฉัยเรื่องวินัยต้องกระทำโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่า ข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และการอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่พิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และในกรณีที่ขึ้นไปได้ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาวินัยในชั้นต้นด้วย

(2) การวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับปลดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า ต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service หลังจากได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น หรือนายกรัฐมนตรีแล้ว

(3) ส่วนการวินิจฉัยว่าจะไม่ดำเนินการทางวินัยแต่จะดำเนินการทางอาญาแทนในกรณีข้อ โกงนั้นต้องกระทำโดย Head of Department หรือ Chief Executive หลังจากที่ได้มีการปรึกษากับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแล้ว

(4) ข้าราชการที่อยู่ระหว่างการสอบสวนคดีอาญาหรือการดำเนินการทางวินัย อาจต้องถูกพักราชการหากจำเป็นเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ

### 1.2 การดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าว ต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถจ้างทนายความได้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการจะมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว หลังจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งนั้นแล้ว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในการพิจารณาชั้นองค์กร

---

<sup>1</sup>ศรณรงค์ นิลสาธิตา, ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.

ต้นสังกัด จะไม่มีการสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดีแต่อย่างใด โดยตัวอย่างที่สะท้อนถึงการตัดสินใจ โดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและโต้แย้งแสดง พยานหลักฐาน เช่น ในคดี Philadelphia Co V. Securities Exchange mission (1948) ที่ศาลวินิจฉัย ข้อพิพาทไว้ว่า ศาลหรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการ ไม่อาจกระทำได้โดยชอบ หากไม่มีการพิจารณา ข้อเท็จจริงโดยให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีโอกาสรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ที่จะมี อำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายใน องค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหากับผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน ซึ่งคำวินิจฉัยของ ผู้บังคับบัญชาจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าว สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกระบวนการต่อไป ส่วนขั้นตอนการสอบสวนของ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission หรือ C.S.C) จะเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าฟังได้ เพราะเป็นหลักประกันว่าพยานจะไม่ถูกข่มขู่และข้อเท็จจริงที่ได้จะมีความ น่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นตามหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (due process of law) เมื่อ เจ้าหน้าที่สอบสวนทำการสอบสวนเสร็จ เจ้าหน้าที่ต้องทำรายงาน พร้อมความเห็นเสนอต่อ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดี ถ้าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของ เจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้วินิจฉัยตัดสินคดี ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ถือเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ มี ข้อยกเว้นในบางกรณีที่สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์ขอให้ส่งพิจารณาคดี ใหม่ได้ เช่น พบว่ามีพยานหลักฐานใหม่ หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตีความหมายผิดพลาด เป็น ต้นซึ่งคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์จะทำการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเท่าที่มีอยู่ โดยจะนั่ง พิจารณาสอบสวนคดีอีก ทั้งนี้ หากข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) สามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (Federal District Court) ได้ โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่า องค์กรต้นสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดกำหนดถูกต้องหรือไม่ และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารถูกต้องหรือไม่ และอาจสั่งให้ ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในอดีตการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (C.S.C) จะปรากฏถึงปัญหาจากการทำหน้าที่ในการสวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือ เป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงเกิด ปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ของคณะกรรมการข้าราชการพล

เรื่อน (C.S.C) ที่เป็นทั้งผู้ออกกฎ และผู้ตีความวินัยชี้ขาด ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงตรา กฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) โดยทำการแยกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างและมีความถ่วงดุลซึ่งกันและกัน<sup>6</sup>

## 2. มาตรการในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย

ในการดำเนินงานของรัฐที่เรียกว่าการปฏิบัติราชการนั้น ในประเทศไทยเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานราชการส่วนใหญ่แล้ว ได้แก่ ข้าราชการและลูกจ้าง ซึ่งในส่วนของการบริหารงาน เกี่ยวกับบุคลากรของรัฐที่เรียกว่าข้าราชการนี้ เรียกว่า การบริหารงานบุคคลข้าราชการ ซึ่งคำว่า การบริหารงานบุคคลข้าราชการนั้น หมายถึงระเบียบแบบแผน แนวทาง ข้อบังคับ หรือปทัศสถานต่างๆ ที่กำหนดขึ้น เพื่อให้ความคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการ หรือผู้ที่ประสงค์จะรับ ราชการที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ได้รับบำเหน็จความชอบและการกระทำอื่นใดอันอาจกระทบต่อ สถานะของผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับราชการ หรือผู้มีสถานะเป็นข้าราชการอยู่ก่อนแล้ว<sup>7</sup> ซึ่งความสัมพันธ์ ของข้าราชการกับรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้นคือ ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการใดๆ แทนรัฐและถือเป็น ลูกจ้างของรัฐภายใต้หลักกฎหมายมหาชน ซึ่งข้าราชการมีสิทธิและหลักประกันในอันที่จะได้รับ ความคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตามกฎหมายที่ได้ถูกบัญญัติขึ้น โดย กฎหมาย ซึ่งในประเทศไทยกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยข้าราชการพลเรือนต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็น ข้อห้ามและข้อบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยเคร่งครัด และหาก ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุยกเว้นโทษทั้งนี้ ข้าราชการพลเรือนนอกจากการกราบเมื่อ ตาย พ้นจากราชการตาม กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือการ ลาออกมีผลตามกฎหมายแล้ว ถูกสั่งให้ออก ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

ในเรื่องของวินัยข้าราชการพลเรือนนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก ของราชการ คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคง

<sup>6</sup>จรีนิติ หะวานนท์, “วิธีพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา,” พศกศึกษาน- ธันวาคม 2523.

<sup>7</sup>ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.

ของชาติ และความผาสุกของประชาชน รวมทั้งตัวข้าราชการเอง ความประพฤตินั้นตัวของข้าราชการพลเรือนสามัญ ถ้าไม่กระทบศักดิ์ศรีชื่อเสียงของความเป็นข้าราชการ หรือเสื่อมเสียเกียรติของตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการก็ไม่ใช่เป็นการกระทำผิดวินัย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า จุดมุ่งหมายหลักที่สำคัญของวินัยก็เพื่อสิ่งสำคัญสองประการคือ เพื่อบรรลุมัตถุประสงค์หลักของทางราชการ และเพื่อดำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการ

สำหรับความสำคัญของวินัยนั้น เนื่องจากข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารงานราชการ ซึ่งจะต้องติดต่อกับประชาชน หากข้าราชการประพฤติตัวไม่ดี ไม่มีความซื่อสัตย์ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ หรือถูกเหยียดหยามประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ประชาชนก็จะเสื่อมศรัทธาในข้าราชการผู้นั้นและต่อหน่วยงานด้วย ข้าราชการจึงต้องวางตัวให้เป็นที่รักของประชาชน ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เพื่อให้ประชาชนศรัทธา ซึ่งความศรัทธาของประชาชนก็ขึ้นอยู่กับการรักษาวินัยของข้าราชการนั่นเอง จึงเห็นได้ว่าวินัยมีความสำคัญต่อราชการ โดยรวมเป็นอย่างมาก และยังมีความสำคัญต่อตัวข้าราชการโดยตรง เนื่องจากเป็นเครื่องนำทางให้ไปในทางที่ดี อันจะส่งผลให้เป็นความดีความชอบและการได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนฐานะทางราชการให้สูงขึ้นต่อไปตามลำดับ

การดำเนินการทางวินัย คือ กระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติต่อข้าราชการที่มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ประกอบด้วย การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษ การสั่งลงโทษหรืองดโทษ รวมทั้งการดำเนินการอื่นระหว่างสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพักราชการ หรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ซึ่งขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยมีการดำเนินการเริ่มตั้งแต่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การพิจารณาความผิด และกำหนดโทษ การสั่งลงโทษหรืองดโทษ ในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยไม่ชักช้า โดยถ้าเป็นกรณีที่กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามที่มีผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร แต่ถ้าเป็นกรณีที่กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุชื่อหรือไม่ระบุชื่อก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดก็ให้ดำเนินการลงโทษต่อไป ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยจึงยุติเรื่องได้

## 2.1 กระบวนการดำเนินการทางวินัย

**2.1.1 การตั้งเรื่องกล่าวหา** เป็นขั้นตอนแรกในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นครณีความผิดอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม กล่าวคือเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สืบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรดำเนินการทางวินัยแล้วก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการดำเนินการทางวินัย โดยเริ่มจากการตั้งข้อกล่าวหา ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

**2.1.2 กรณีกล่าวหาว่ากระทำ** ผิดวินัยไม่ร้ายแรง กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหาจึงอาจกระทำ โดยบันทึกตั้งเรื่องและแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

**2.1.3 กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง** กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวน การตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวถือเป็นการตั้งเรื่องกล่าวหา (สำหรับกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้งในเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า 15 วัน ซึ่งใช้วิธีสืบสวน อาจเป็นการตั้งเรื่องขึ้นสืบสวน) การตั้งเรื่องกล่าวหา จะต้องระบุเรื่องราวการกระทำที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดที่พอจะเข้าใจได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดเรื่องใดบ้าง

## 2.2 การสืบสวนและสอบสวน

**2.2.1 การสืบสวนในแง่ของวินัย** คำว่า “การสืบสวน” หมายถึง การสืบหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เบื้องต้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ นอกจากนี้การสืบสวนให้ทำในทางลับ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการ หรือบุคคลภายนอก เช่น ผู้กล่าวหา หรือพยาน เป็นต้น

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พิจารณาผลจากการสืบสวนแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย กล่าวคือ ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะทราบได้ว่าข้าราชการผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดวินัยหรือน่าเชื่อได้ว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไป หรือการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องให้ยุติเรื่องดังกล่าว

ส่วนในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พิจารณาผลจากการสืบสวนแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นกระทำผิดวินัย กล่าวคือ ได้พิจารณาแล้ว

เห็นว่ากรณีปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่เชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการการทางวินัยตามกฎหมาย ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยพ.ศ.2556 ต่อไป<sup>8</sup>

**2.2.2 การสอบสวน** หมายถึงการรวมพยานหลักฐานเพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาเพื่อให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความยุติธรรม โดยการสอบสวนทางวินัยใช้หลักการไต่สวน ที่คณะกรรมการสอบสวนจะต้องแสวงหาความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ได้กล่าวอ้างหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ แต่ถ้าเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิสูจน์เพื่อให้ได้ข้อยุติว่าข้อเท็จจริงเป็นเช่นใด ก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องแสวงหาความจริงดังกล่าว โดยยึดหลักการรับฟังความสองฝ่าย ซึ่งต่างกับการสอบสวนในทางอาญาที่ใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งมุ่งเน้นการสอบสวนพยานฝ่ายกล่าวหาว่าพยานหลักฐานที่ได้มาเพียงพอตามข้อหาที่จะส่งฟ้องคดีอาญาหรือไม่ โดยไม่ได้เน้นพยานของผู้ต้องหาหรือพยานอื่น<sup>9</sup>

การสอบสวนทางวินัย แยกเป็น 2 กรณีคือ

1. กรณีกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92 กำหนดว่า “ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้” ต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้ออกกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ชัดเจนและรวดเร็วขึ้น โดยกำหนดไว้ในหมวด 3 การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใหม่ ที่สำคัญ เช่น กำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการสอบสวนวิธีการสอบสวน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการคัดค้านกรรมการสอบสวน เป็นต้น ตามความในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และข้อ 8

<sup>8</sup>การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., สิงหาคม 2557, หน้า 5.

<sup>9</sup>คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ, กลุ่มสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, ธันวาคม 2559, หน้า 25-26.

ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 อาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ<sup>10</sup>

1) การดำเนินการทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และ

2) การดำเนินการทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

## 2. กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

โดยหลักการแล้วการสอบสวนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และต้องสอบสวนพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

1) การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(1) กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามข้อ 65 ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งมี 3 กรณี ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยร่วมกันทำให้มีผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งที่ต่างกัน จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ได้แก่

ก. กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลย และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้ดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

ข. กรณีกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก โดยต้องถูกจำคุกจริงๆ ไม่ใช่รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

<sup>10</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.



ค. กรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพและมีการบันทึกไว้เป็นหนังสือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนผู้มีหน้าที่สอบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. นี้

2) การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยปกติต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว โดยคำสั่งดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญอันประกอบไปด้วย

ก. ชื่อ และตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

ข. เรื่องที่กล่าวหา (พฤติการณ์ที่เป็นการกระทำผิดวินัย)

ค. ชื่อคณะกรรมการสอบสวน (โดยไม่ต้องระบุตำแหน่งและส่วนราชการที่สังกัด)

### 2.3 การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 2.3.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 100 กำหนดว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมีสาเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ”

จะเห็นว่ามาตรานี้ บัญญัติให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ออกจากราชการไปแล้วที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนได้ ทำนองเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ใน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แต่เพิ่มข้อความว่า “ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ” มีปัญหาว่า ที่บัญญัติให้ดำเนินการสอบสวนภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการนั้น หมายถึง ให้เริ่มสอบสวนหรือให้สอบสวนให้เสร็จปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้จักได้ว่าหมายถึง ให้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดพ้นจากความเป็นข้าราชการแล้วแต่ไม่ใช่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยยังคงสามารถดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ได้ตามปกติเสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ได้พ้นจากความเป็นข้าราชการหากเข้ากรณีต่อไปนี้

1) มีการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นกระทำ หรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดย

(1) มีการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือ

(2) มีการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือ

(3) มีการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น

2) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ

โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนทางวินัย ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ<sup>11</sup> นอกจากนี้ มาตราดังกล่าวยังบัญญัติให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วจะกระทำได้อีกต่อเมื่อข้าราชการผู้นั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ มีปัญหาว่า ที่บัญญัติให้ดำเนินการสอบสวนภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ นั้น หมายถึง ให้เริ่มสอบสวนหรือให้สอบสวนให้เสร็จปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้จักได้ว่า หมายถึง ให้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

<sup>11</sup>หนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 1011/ว 13 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2551.

### 2.3.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559 ให้ส่วนราชการฝ่ายพลเรือนดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่พ้นจากราชการ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้ตรวจแก้ไขร่างบทบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว โดยได้ยกทรงแก้ไขมาตรา 100 และเพิ่มเติมมาตรา 100/1 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

#### 1) กรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย

(1) ความผิดอันเป็นมูลเหตุแห่งการกล่าวหาผู้ที่พ้นจากราชการว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องเกิดขึ้นระหว่างที่ผู้นั้นมีสภาพข้าราชการ

(2) การกล่าวหาผู้ที่พ้นจากราชการว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะกระทำก่อนหรือหลังจากที่ผู้นั้นพ้นจากราชการก็ได้

(3) กรณีที่เป็นการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก่อนที่ผู้นั้นจะพ้นจากราชการ หรือมีกรณีที่ผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาก่อนพ้นจากราชการที่มีโทษความผิดอาญาที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ให้ดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

(4) กรณีที่เป็นการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ภายหลังจากที่ผู้นั้นพ้นจากราชการไปแล้ว หรือมีกรณีที่ผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาหลังพ้นจากราชการที่มีโทษความผิดอาญาที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ให้เริ่มดำเนินการสอบสวนทางวินัยภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ และต้องสั่งลงโทษให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

(5) กำหนดข้อยกเว้นว่า หากมีกรณีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลปกครอง องค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือองค์กรตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย เพราะเหตุที่กระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษใหม่ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด หรือมีคำวินิจฉัยถึงที่สุด หรือมีมติแล้วแต่กรณี

(6) กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ

<sup>12</sup>รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, หน้า 13.

2) กรณีการดำเนินการทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิด แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากราชการไปแล้ว ให้ดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิด โดยนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาบังคับใช้ และไม่นำเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่พ้นจากราชการตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา มาบังคับใช้

ต่อมาเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2562 ได้มีประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 136 ตอนที่ 43 ก ให้ยกเลิกความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน<sup>13</sup>

มาตรา 100 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งออกจากราชการ อันมิใช่เพราะเหตุตายมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการว่าในขณะรับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการแต่ต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกล่าวหา หรือฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญา หลังจากที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการแล้ว ให้ผู้ที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการและต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ สำหรับกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามมาตรา 95 วรรคสอง จะต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือองค์การตรวจสอบรายงานการดำเนินการทาง

<sup>13</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

วินัยมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เพราะเหตุ กระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการ ทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด หรือมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมี มติ แล้วแต่กรณี

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ถ้าผล การสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้คงโทษ

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งถูกสั่งให้ ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา 101”

“มาตรา 100/1 ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติชี้มูลความผิด ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งออกจากราชการแล้ว การดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษแก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของ ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แล้วแต่กรณี

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง หากปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรงก็ให้คงโทษ”

เหตุผลความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เนื่องจากปรากฏปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่าง บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่เสมอภาคในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการซึ่งออกจาก ราชการไปแล้ว นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความแตกต่างระหว่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการฝ่ายพลเรือนกับกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริต ซึ่งทำให้การดำเนินการทาง วินัยเพื่อพิจารณาลงโทษแก่ข้าราชการที่ถูกองค์กรตรวจสอบการทุจริตชี้มูลความผิดหลังจาก ราชการไปแล้วในบางกรณี ไม่อาจดำเนินการตามฐานความผิดที่ชี้มูลได้ ดังนั้น สมควรให้การ ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ซึ่งออกจากราชการเป็นมาตรฐานเดียวกันและสอดคล้องกับกฎหมายของ องค์กรตรวจสอบการทุจริต อันจะเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริต สัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนเกิดปัญหาความ ลึกถื่นระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ประเภทต่าง ๆ เช่น กรณีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่พ้นจากราชการตาม มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่ง

มีอำนาจสั่งบรรจุมตราตรา 57 ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นพ้นจากราชการ ขณะที่การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจที่พ้นจากราชการไปแล้วกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ยื่นพ้นจากราชการ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนแต่ละประเภทซึ่งพ้นจากราชการไปแล้ว นอกจากนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทต่าง ๆ ที่แตกต่างจากบทบัญญัติกฎหมายขององค์กรตรวจสอบอย่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งผลให้ส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดวินัยไม่อาจพิจารณาโทษแก่ข้าราชการผู้นั้นได้ จึงสามารถสรุปข้อดีของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ ดังนี้<sup>14</sup>

1) การแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการให้เหมาะสมและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการในฝ่ายพลเรือนประเภทต่างๆ ทำให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

2) เป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายและทำให้ส่วนราชการสามารถพิจารณาโทษแก่ข้าราชการที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดได้ แม้ผู้นั้นจะพ้นจากราชการไปเป็นเวลานานเท่าใดก็ตาม อันเป็นการป้องปรามมิให้ข้าราชการกระทำความผิด ตลอดจนส่งเสริมการขับเคลื่อนนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลให้สัมฤทธิ์ผล เมื่อการทุจริตลดลงประเทศย่อมเกิดการพัฒนา

3) การกำหนดเงื่อนไขเวลาเริ่มต้นในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้พ้นจากราชการไปแล้วให้ยาวนานขึ้นกว่าเดิม ย่อมทำให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการทางวินัยและลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยให้แก่ประชาชนและสังคม

นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการประชุมผู้แทนองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทต่างๆ เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562

<sup>14</sup>บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...) พ.ศ. ...., สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กันยายน 2561.

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับผู้พ้นจากราชการไปแล้วให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้<sup>15</sup>

หลักการดำเนินการทางวินัยกับผู้พ้นจากราชการไปแล้วตามกฎหมายฉบับใหม่เหมือนกับมาตรา 100 เดิมตรงที่การกระทำผิดที่ถูกกล่าวหาจะต้องเกิดขึ้นในขณะที่ข้าราชการผู้นั้นมีสภาพเป็นข้าราชการ แต่มีเงื่อนไขเพิ่มเติมเข้ามาคือ จะกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนหรือหลังจากที่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการไปแล้วก็ได้ และมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยกับผู้พ้นจากราชการไปแล้วด้วยแยกเป็นสองกรณีดังนี้

กรณีแรก ถ้ามีการกล่าวหาผู้นั้นไว้ก่อนออกจากราชการว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีที่ผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการที่มีใช้ความผิดอาญาที่ได้กระทำโดยประมาท และไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ กรณีนี้ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษให้แล้วเสร็จภายในสามปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ไม่เช่นนั้นก็จะดำเนินการทางวินัยกับผู้พ้นจากราชการไม่ได้อีกต่อไป

กรณีที่สอง ถ้ามีการกล่าวหาผู้นั้นภายหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้ว หรือมีกรณีที่ผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาคดีอาญาภายหลังออกจากราชการที่มีใช้ความผิดอาญาที่ได้กระทำโดยประมาทและไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนทางวินัยภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และจะต้องสั่งลงโทษผู้นั้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการเช่นกัน ไม่เช่นนั้นก็จะดำเนินการทางวินัยกับผู้พ้นจากราชการไม่ได้อีกต่อไป

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หากมีกรณีสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนแล้ว จะไม่นำความในมาตรา 100 ใหม่ไปใช้บังคับ กล่าวคือ ไม่นำระยะเวลาสิ้นสุดการดำเนินการทางวินัย 3 ปี ตามกรณีแรกและกรณีที่สองมาใช้ เนื่องจากการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แม้จะถือว่าเป็นการออกจากราชการอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ตาม แต่ก็มีกระบวนการพิจารณาต่างหากตามที่ปรากฏในมาตรา 101 เพราะถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการที่มีเงื่อนไขคือ หากผลการพิจารณาสอบสวนปรากฏว่า ผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือไม่ได้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา ทางราชการก็ต้องสั่งให้เข้ารับราชการ โดยคืนสิทธิประโยชน์ต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

<sup>15</sup>วารสาร ก.พ.ค., เรื่อง การเปลี่ยนแปลงหลักการดำเนินการทางวินัยกับผู้พ้นจากราชการไปแล้ว.

## 2.4 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบ

### 2.4.1 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อรวบรวมหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือตรวจสอบเพื่อรวบรวมเอกสารหลักฐานที่น่าเชื่อว่าจะมีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือตรวจสอบพบว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามี การกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้งหรือพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่ามี การดำเนินการดังกล่าว เพื่อเสนอผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจหรือตรวจสอบการปฏิบัติของหน่วยรับตรวจว่า มีข้อบกพร่อง เกิดความเสียหาย หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าเป็นการทุจริตหรือเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือกฎหมายอื่นหรือไม่<sup>16</sup>

### 2.4.2 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับอื่นที่เทียบเท่า ออกจากตำแหน่งหรือไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นว่า รวบรวมคดี กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือ

<sup>16</sup>สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, อำนาจหน้าที่, สืบค้นจาก <https://www.audit.go.th>. เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.



ทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่เป็นบุคคล ดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วยรวมทั้งตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>17</sup>

#### 2.4.3 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)

สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติกรอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.มอบหมาย<sup>18</sup>

#### 2.4.4 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ และดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ศึกษา<sup>19</sup> และสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชน หรือองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>20</sup> รวมทั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงาน ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณี โดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน

<sup>17</sup>สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th>, เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

<sup>18</sup>พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559, สืบค้นจาก <http://www.pacc.go.th>, เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

<sup>19</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 247.

<sup>20</sup>สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th>, เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง<sup>21</sup>

#### 2.4.5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจาก การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น<sup>23</sup>

3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควรต่อไป ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป<sup>24</sup>

<sup>21</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560, มาตรา 26 (1).

<sup>22</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 230.

<sup>23</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, มาตรา 22.

<sup>24</sup>สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th>, เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

#### 2.4.6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญารักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักรปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ<sup>25</sup>

#### 2.4.7 คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภามติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการยังมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ รวมทั้งมีในการเรียกเอกสารและเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจง ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่มาจะมีบทลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้ที่เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐถือว่ามีความผิดทางวินัยด้วย<sup>26</sup>

#### 2.4.8 หน่วยตรวจสอบภายในของหน่วยงานในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ

มีหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ต้องปฏิบัติงานตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐาน แนวทางการตรวจสอบภายในของกรมบัญชีกลาง รวมทั้งมีหน้าที่ในการตรวจสอบพิเศษในกรณีที่ได้รับมอบหมาย หรือกรณีที่มีการทุจริตหรือการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริต ผิดกฎหมาย หรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบเกิดขึ้น ซึ่งผู้ตรวจสอบภายในจะดำเนินการตรวจสอบเพื่อค้นหาสาเหตุข้อเท็จจริงผลเสียหายหรือผู้รับผิดชอบพร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการป้องกัน<sup>27</sup> โดย ผู้ตรวจสอบจะต้องเสนอรายงานผลการตรวจสอบต่อหัวหน้าส่วนราชการภายในเวลาอันสมควรหรืออย่างน้อยทุก 2 เดือน นับจากวันที่ดำเนินการตรวจสอบแล้ว

<sup>25</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th>, เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 129.

<sup>27</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551, ข้อ 13.

เสร็จตามแผน กรณีเรื่องที่ตรวจพบเป็นเรื่องที่จะมีผลเสียหายต่อทางราชการให้รายงานผลการตรวจสอบทันที<sup>28</sup>

#### 2.4.9 สำนักผู้ตรวจราชการในส่วนราชการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 กำหนดว่าการตรวจราชการเป็นมาตรการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ตรวจราชการมีหน้าที่ตรวจแนะนำชี้แจงนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ติดตามความก้าวหน้าความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพงานและการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับการตรวจปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใดๆ ในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน หากเห็นว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรงสั่งให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ชี้แจงให้อภัยคำ ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณา หรือสอบสวนข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวนหรือสดับตรับฟังเหตุการณ์เมื่อ ได้รับคำสั่ง คำร้องเรียน<sup>29</sup>

<sup>28</sup>ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551, ข้อ 13 (7).

<sup>29</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548, ข้อ 7.

## 2.5 กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนด กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่ มาตรา 8 (5)<sup>30</sup> มาตรา 95<sup>31</sup> ซึ่ง กฎ ก.พ. ฉบับนี้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2556 โดยให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

### 2.5.1 กรณีมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย<sup>32</sup>

“การกล่าวหา” คือ การร้องเรียนกล่าวโทษระบุว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ มีพฤติกรรมหรือมีการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรง

จะเห็นว่าการกล่าวหาไม่ได้ทั้งการกล่าวหาที่เป็นหนังสือ และการกล่าวหาด้วยวาจา แต่การกล่าวหาทั้งสองวิธีการดังกล่าว ต้องเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาในระดับใดก็ได้ ถึงจะเป็นการกล่าวหาเพื่อให้ดำเนินการต่อไปตาม หมวด 1 ว่าด้วยการดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีการกระทำผิดวินัย ซึ่งการกล่าวหาเป็นหนังสือตามข้อ 3 วรรคหนึ่งนั้น ต้องมีรายละเอียดอันได้แก่ การระบุชื่อและลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา ระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด นอกจากนี้ ยังต้องมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเบื้องต้นเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ผู้นั้นมีพฤติกรรมหรือการกระทำผิดอย่างไร หรือเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนเพื่อหาความจริงต่อไปได้

การกล่าวหาด้วยวาจาตามข้อ 3 วรรคสองนั้น ผู้บังคับบัญชาผู้ที่ได้รับฟังการกล่าวหาจะต้องจัดทำบันทึกคำกล่าวหาโดยให้มีรายละเอียดเพียงพอเช่นเดียวกับการกล่าวหาเป็น

<sup>30</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 8 (5) ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (5) ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

<sup>31</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 95 “หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลา เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัย โดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้

<sup>32</sup>กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 3.

หนังสือ และให้ผู้กล่าวหาตั้งกล่าวลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้ปรากฏหลักฐานการกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร

### 2.5.2 กรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย<sup>33</sup>

สาระสำคัญของข้อ 4 นี้คือ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกล่าวหาว่ามีข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดวินัย แต่ไม่ปรากฏตัวผู้กล่าวหา และรวมทั้งกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้พบเห็นข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อันเป็นที่สงสัยว่าผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ซึ่งทั้งสองกรณีจะต้องปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ว่ามีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยหรือไม่ โดยรายละเอียดแต่ละกรณีมีดังต่อไปนี้

2.5.3 กรณีเป็นที่สงสัยตามข้อ 4 (1) นั้น เป็นกรณีที่มีการกล่าวหาโดยไม่ได้ระบุชื่อหรือลงลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหา แต่ระบุเพียงชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอที่จะให้เข้าใจได้ว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือการกระทำความผิดอย่างไร หรือเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริงต่อไปได้ ซึ่งการกล่าวหาในกรณีนี้คือ การร้องเรียนกล่าวหาโดย “บัตรสนเท่ห์” ดังนั้น บัตรสนเท่ห์ก็อาจเป็นที่มาที่ทำให้มีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นได้ ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าบัตรสนเท่ห์นั้น มีหลักฐานหรือมีกรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน<sup>34</sup>

2.5.4 กรณีเป็นที่สงสัยตามข้อ 4 (2) นั้น เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ได้ปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาเอง ทำให้เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ โดยกรณีนี้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นผู้กล่าวหาตามข้อ 3 ทั้งนี้ กรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยตามข้อ 4 (1) และ (2) เป็นเพียงแต่การกำหนดบางลักษณะของกรณีเป็นที่สงสัยเท่านั้น ซึ่งก็อาจมีลักษณะอื่นๆ ได้อีก หากลักษณะนั้นเป็นกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ว่ามีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

<sup>33</sup>กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 4.

<sup>34</sup>หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำความผิดวินัย

## 2.6 แนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงการเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการเริ่มดำเนินการทางวินัย นับตั้งแต่เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงอันเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ร้ายแรงหรือร้ายแรงอันเป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของในขั้นตอนเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งมีเนื้อหาที่สำคัญดังนี้<sup>35</sup>

อำนาจในการดำเนินสอบสวนทางวินัยเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายนั้น แม้ว่าในการดำเนินการทางวินัยจะพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็ตาม แต่หากยังต้องมีการดำเนินการนั้นต่อไปเพื่อให้บรรลุผลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีจึงถือได้ว่า บทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเหล่านั้นเป็นเพียงบทบัญญัติเร่งรัดเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกฎหมายเท่านั้น แต่ในกรณีที่หน่วยงานได้ดำเนินการทางวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำการสอบสวน และได้ใช้อำนาจสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนตราหนึ่ง เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัยซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นมีสถานะเป็นผู้ออกจากราชการ อันมีผลทำให้การดำเนินการสอบสวนนั้นต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาตามบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่ง ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการกรณีจึงมีผลทำให้คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นได้ต่อไป<sup>36</sup>

การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้นเป็นขั้นตอนแรกเริ่มของกระบวนการดำเนินการทางวินัย เพื่อเริ่มทำการสอบสวนทางวินัยซึ่งการสอบสวนความผิดทางวินัยดังกล่าว เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัย) ซึ่งตรงกับความหมายของ “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกสอบสวน จนกว่าผลการสอบสวนจะปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนได้กระทำผิดวินัยจริง จึงจะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ที่ถือเป็น “คำสั่งทาง

<sup>35</sup> จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน, สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2555, หน้า 24-25.

<sup>36</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 240/2555.

ปกครอง”ต่อไป<sup>37</sup> ทั้งนี้ กระบวนการดำเนินการทางวินัย มีลักษณะเป็นการดำเนินการทางปกครอง ที่มีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการเอาไว้อย่างแจ่มชัด และต้องดำเนินการนั้นให้อยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัดด้วย เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการสำคัญ ที่อาจจะนำไปสู่การออก “คำสั่งลงโทษทางวินัย” แก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยต่อไป ดังนั้น กระบวนการดำเนินการทางวินัย จึงต้องดำเนินการให้ถูกต้องและครบถ้วนทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ มิฉะนั้นคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนได้ในที่สุด

กล่าวโดยสรุปคือ การเริ่มการดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงเป็นวิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้กระทำก่อนมีคำสั่งลงโทษวินัย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งหากการเริ่มการดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ชอบมาตั้งแต่ต้น ย่อมส่งผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

จะเห็นว่าแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดใช้พิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นสำคัญ

<sup>37</sup>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 550/2542.



## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกไปจากราชการแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการและกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกไปจากราชการไปแล้ว ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกไปจากราชการแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีประเด็นปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการหมายถึงผู้ใดบ้าง เนื่องจากผู้มีอำนาจดังกล่าวมีอยู่หลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจราชการ และผู้ตรวจสอบภายในของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการตามขอบเขตอำนาจของตนแตกต่างกันไป และผลของการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบอาจนำไปสู่การกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำความผิดทางวินัยขึ้นได้ ปัญหาการตีความเกี่ยวกับการกล่าวหาข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วเป็นหนังสือ ซึ่งการกล่าวหาเป็นหนังสือจะต้องมีองค์ประกอบใดบ้างจึงจะถือว่าการกล่าวหาเป็นหนังสือตามนัยยะของบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้มีอำนาจจะสามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วได้ และปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกไปจากราชการไปแล้วเสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ออกไปจากราชการ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เริ่มสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกไปจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกไปจากราชการ แม้กฎหมายจะได้กำหนดเวลา การสอบสวนและการสั่งลงโทษไว้แล้ว แต่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการใด ดังนี้

## 1. ปัญหาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบ

มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 กำหนดไว้เพียงว่าให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาลงโทษทางวินัยและสั่งลงโทษกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงขณะรับราชการต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบ ภายหลังจากที่ผู้นั้นพ้นจากราชการไปแล้ว แต่มิได้กำหนดว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการหมายถึงผู้ใดบ้าง เนื่องจากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบในประเทศไทยมีหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ(ป.ป.ท.)สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักผู้ตรวจราชการและหน่วยตรวจสอบภายในของหน่วยงานในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อข้าราชการพลเรือนรายใดพ้นจากราชการไปแล้วย่อมพ้นจากหน้าที่ในต้นสังกัดเดิมไปด้วย

จากการศึกษาหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายพบว่า หลักการดังกล่าวกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ คือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะหรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้น เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใดๆ ตามมา กฎหมายที่บังคับใช้ก็จะไม่มีความหมายสำคัญอีกต่อไป นอกจากนี้ ในหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มีหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจที่กำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครอง

ในการกระทำการนั้น กล่าวคือการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลังของหลัก ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจอาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาหลัก นิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

แนวคิดที่สอดคล้องกับประเด็นปัญหานี้อีกประการหนึ่งคือ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความกฎหมายซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีความสำคัญต่อการพิจารณาหาเหตุผลในกฎหมาย เพราะกฎหมายมีป้อนเกิดประการหนึ่งมาจากทฤษฎีกฎหมาย กล่าวคือ นักนิติศาสตร์เป็นผู้คิดค้นหา กฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับกฎหมาย ซึ่งจะมีการโต้เถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นระยะอันยาวกว่าที่จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในวงการกฎหมาย เมื่อหลักดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับให้เป็นทฤษฎีกฎหมายแล้ว โดยปกติในการร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ผู้ร่างกฎหมายมักจะนำเอาทฤษฎีกฎหมายมาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายขึ้นบังคับใช้แก่ประชาชน

เมื่อพิจารณามาตรการในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษ จะเห็นว่ากระบวนการทางวินัยนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดที่จะต้องทำคำวินิจฉัยเรื่องวินัยโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่า ข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และการอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่พิจารณาวินัยอย่างน้อย 1 ชั้น และในกรณีที่ขึ้นไปได้ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาวินัยในชั้นต้นด้วยการวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับปลัดกระทรวงหรืออธิบดี หรือเทียบเท่าต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service หลังจากได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว ส่วนการวินิจฉัยว่าจะไม่ดำเนินการทางวินัยแต่จะดำเนินการทางอาญาแทนในกรณีนี้เองนั้นต้องกระทำโดย Head of Department หรือ Chief Executive หลังจากที่ได้มีการปรึกษากับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแล้ว

ส่วนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้การสอบสวนและการลงโทษทางวินัยข้าราชการต้องดำเนินการ โดยองค์กรต้นสังกัดเท่านั้น และผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหาและผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน ซึ่งคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกระบวนการต่อไป

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 กำหนดว่ากรณีที่มีผู้กล่าวหาต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการว่าในขณะที่รับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดหลุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมิได้ระบุให้ชัดเจนว่า “ผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ” หมายถึงหน่วยงานหรือองค์กรใดบ้าง เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหรือรับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์ในประเทศไทยมีอยู่จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการว่า มีข้อบกพร่อง เกิดความเสียหาย หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าเป็นการทุจริตหรือเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือกฎหมายอื่นหรือไม่ ส่วนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของส่วนราชการในขณะที่ยกเว้นการสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการออกสารสิทธิทับที่ดินทำกินของราษฎร ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ในการรายงานเหตุการณ์เกี่ยวกับการต้องคดีอาญา ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดอาญาให้กับผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆทราบ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยงานในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ในการรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่มีการทุจริตหรือการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตผิดกฎหมายเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการของหน่วยงานที่กล่าวต้นนั้น ล้วนแต่เป็นการสืบสวนสอบสวนและตรวจสอบที่อาจนำไปสู่การกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำความผิดทางวินัยเกิดขึ้นได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่าในประเทศอังกฤษ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดให้การสอบสวน

และการลงโทษทางวินัยข้าราชการต้องดำเนินการโดยองค์กรต้นสังกัดเท่านั้นเหมือนเช่นประเทศอังกฤษ ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักที่ว่า ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งมีหลักการว่า กระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ กล่าวคือ การดำเนินการใดๆ ขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายกำหนดชัดเจน เพื่อไม่ให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ หรือเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าจะต้องใช้ดุลพินิจ ในการใช้อำนาจทางปกครองให้เกิดความถูกต้องเหมาะสมต่อการใช้อำนาจปกครอง ดังนั้น จึงควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดให้ชัดเจนในกฎ ก.พ. ว่าผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการหมายถึงหน่วยงานหรือองค์กรใดบ้าง

## 2. ปัญหาการตีความเกี่ยวกับการกล่าวหาข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วเป็นหนังสือ

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า กรณีที่จะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วได้ ต้องมีการกล่าวหาเป็นหนังสือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำหรือละเว้นการทำการใด อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ประเด็นปัญหาคือ กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้ชัดเจนว่า “การกล่าวหาเป็นหนังสือ” มีความหมายอย่างไรบ้าง หรือต้องมีองค์ประกอบใดบ้างจึงจะถือว่าเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือตามนัยยะของบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากกรณีที่มีการกล่าวหาโดยมิได้ระบุว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ จึงยังไม่ถือว่ามีกล่าวหาเป็นหนังสือตามตัวอย่างของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร0709.1/260 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544

จากการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนพบว่า การดำเนินการทางวินัยถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการทางนิติธรรม โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองขั้นตอนการดำเนินการและการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และการบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วย หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักเป็นกลางทางการเมือง หลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ หมายถึง การให้หลักประกัน

ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด และถ้าเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใดก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน

ในขณะที่แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความกฎหมายมองว่า การตีความกฎหมายในกฎหมายหมายถึงการค้นหาคำความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำที่ชัดเจนไม่แน่นอน คือ คำกวนหรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไรซึ่งทฤษฎีของกฎหมายนั้นมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของนักกฎหมาย นโยบายของรัฐลัทธิการเมือง รวมทั้งเศรษฐกิจสังคม ในยุคนั้น นอกจากนี้ ทฤษฎีการตีความ เป็นทฤษฎีที่ผสมผสานกันระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยตามตัวบทอย่างเคร่งครัดและการตีความตามความเห็นของนักกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าทฤษฎีที่ต้องยึดมั่นในตัวบทกฎหมายและแน่วแน่ในการเสาะแสวงหาความเป็นธรรม เป็นทฤษฎีที่ปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกันแต่มีความแตกต่างในบริบทแวดล้อมกรณีและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป หรือเป็นการเฉพาะรายไปกล่าวโดยสรุป การตีความกฎหมาย คือ การอธิบายหรือค้นหาคำความหมายของถ้อยคำกฎหมายที่ไม่ชัดเจนหรือถ้อยคำที่มีความคลุมเครือ หรือมีความหมายได้หลายทางเพื่อจะนำกฎหมายไปปรับใช้ได้อย่างถูกต้องและเกิดความเป็นธรรมมากที่สุด เพราะข้อเท็จจริงและบริบทแวดล้อมกรณีของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ฉะนั้นแล้วความไม่ชัดเจนหรือความคลุมเครือของกฎหมายจึงต้องมีการตีความให้เข้าและเท่าทันต่อสถานการณ์อันเป็นปัจจุบัน ณ เวลานั้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายกำหนดให้ทำหน้าที่แจ้งข้อกล่าวหาในผู้ถูกดำเนินการทางวินัยทราบ โดยหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแจ้งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถจ้างทนายความได้ก็ตาม เนื่องจากข้าราชการจะมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

ในขณะที่กฎหมายของประเทศไทยมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ว่า หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยมีได้กำหนดรูปแบบของหนังสือให้ชัดเจนว่า ต้องมีเนื้อหาหรือข้อความมากน้อยเพียงใด ซึ่งในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดว่าหนังสือต้องระบุข้อกล่าวหาเหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาแต่ในกฎหมายของประเทศไทยกำหนดความหมายของหนังสือไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 3 ว่าการกล่าวหาเป็นหนังสือต้องระบุชื่อผู้กล่าวหาและลายมือชื่อผู้กล่าวหา ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหรือระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำที่มีการกล่าวหาเพียงพอที่จะเข้าใจได้ หรือแสดงพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ โดยมีได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 วรรคหนึ่งว่า หนังสือต้องมีองค์ประกอบตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ว่าการกล่าวหาต้องทำเป็นหนังสือ โดยมีได้กำหนดให้ชัดเจนว่าหนังสือนั้นต้องมีองค์ประกอบตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 3 ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่า หนังสือตามนัยมาตรา 100 วรรคหนึ่งต้องมีองค์ประกอบตามข้อ 3 ในกฎ ก.พ. หรือไม่ และหากมีการตีความว่า หนังสือต้องมีความหมายตามกฎ ก.พ. ฉบับนี้ อาจส่งผลกระทบต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ เนื่องจากมาตรา 100 ไม่ได้ให้นำกฎ ก.พ. มาใช้กับการกล่าวหาเป็นหนังสือตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความ และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่ข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนความรับผิดชอบทางวินัยจึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการกล่าวหาเป็นหนังสือตามมาตรา 100 ต้องมีองค์ประกอบตามกฎ ก.พ.

### 3. ปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว เสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ออกจากราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 วรรคสอง กำหนดให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย มีกรณีถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้วว่า ขณะรับราชการได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยจะต้องสั่งลงโทษตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปเสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ จะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเวลาการสอบสวนและการสั่งลงโทษไว้แล้ว แต่ยังไม่กำหนดให้ชัดเจนว่าผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการใด เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการเสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ออกจากราชการ จึงไม่อยู่ในภาวะวิสัยที่จะดำเนินการได้อย่างปกติเช่นเดียวกับข้าราชการที่ยังไม่พ้นจากราชการ

จากการหลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองพบว่า หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับประเด็นปัญหานี้ เนื่องจากหลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมองว่า ฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐบาลมอบหมายให้ โดยรัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานประจำนั้นได้แก่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินงานในรายละเอียดเป็นปกติประจำวัน โดยปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนที่เรียกว่าบริการสาธารณะ และการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น

ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติโดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้โดยองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งการกระทำขององค์กรฝ่าย



ปกครองที่แสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับองค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวให้ดังนั้น การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับไว้เสมอ

ส่วนหลักนิติรัฐ มีหลักการว่าผู้ปกครองประเทศจะกระทำการใด ๆ หรือดำเนินการใด ๆ ได้ต้องมีกฎหมายรองรับ จะกระทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้ หากไม่มีกฎหมายห้ามไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำอะไรก็ได้เพราะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกัน ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองยังจะกระทำอย่างไรก็ได้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แทบจะทำไม่ได้เลย ไม่ว่าจะตรวจสอบการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจนานไปเส้นแบ่งระหว่างดุลพินิจกับอำเภอใจ บางลงจนแทบจะแยกกันไม่ออกว่าแตกต่างกันอย่างไร

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 วรรคสอง จะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาคำเนิการทางวินัย และสั่งลงโทษข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้ว เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการเท่านั้น โดยไม่กำหนดให้ชัดเจนว่าผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการใด ซึ่งอาจเป็นปัญหาในการปฏิบัติ เช่น กรอบระยะเวลาการตั้งกรรมการสอบสวน และการสั่งลงโทษให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ซึ่งการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนหรือหลังจากที่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการไปแล้วนั้น มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้น ไว้ด้วยแยกเป็นสองกรณี คือ กรณีแรก ถ้ามีการกล่าวหาผู้นั้นไว้ก่อนออกจากราชการว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีที่ผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการที่มีโทษความผิดอาญาที่ได้กระทำโดยประมาท และไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ กรณีนี้ให้ผู้นั้นต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางวินัยและสั่งลงโทษให้แล้วเสร็จภายในสามปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการไม่เช่นนั้นก็จะดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นไม่ได้อีกต่อไป

ส่วนกรณีที่สอง ถ้ามีการกล่าวหาผู้นั้นภายหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้ว หรือมีกรณีที่ผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาคดีอาญาภายหลังออกจากราชการที่มีโทษความผิดอาญาที่ได้กระทำโดยประมาทและไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ ผู้นั้นต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนทางวินัยภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และจะต้องสั่งลงโทษผู้นั้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการเช่นกัน ไม่เช่นนั้นก็จะดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นไม่ได้อีกต่อไป

ประเด็นที่สำคัญคือ หากมีกรณีสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนแล้ว จะไม่นำความในมาตรา 100 ใหม่ไปใช้บังคับ กล่าวคือ ไม่นำระยะเวลาสิ้นสุดการดำเนินการทางวินัย 3 ปี ตามกรณีแรกและกรณีที่สองมาใช้ เนื่องจากการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แม้จะถือว่าเป็นการออกจากราชการอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ตาม แต่ก็มิกระบวนพิจารณาต่างหากตามที่ปรากฏในมาตรา 101 เพราะถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการที่มีเงื่อนไขคือ หากผลการพิจารณาสอบสวนปรากฏว่า ผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือไม่ได้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา ทางราชการก็ต้องสั่งให้เข้ารับราชการโดยคืนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

จากการศึกษาแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน พบว่า อำนาจในการดำเนินสอบสวนทางวินัยเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายนั้น หากดำเนินการทางวินัยพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในกรณีที่ยังต้องมีการดำเนินการเรื่องนั้นต่อไปเพื่อให้บรรลุผลตามที่กฎหมายบทบัญญัติไว้ถือว่าได้ว่าบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเหล่านั้นเป็นเพียงบทบัญญัติเร่งรัด เพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกฎหมายเท่านั้น แต่ในกรณีที่หน่วยงานได้ดำเนินการทางวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำการสอบสวน และได้ใช้อำนาจสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตราหนึ่ง เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัยซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นมีสถานะเป็นผู้ออกจากราชการ อันมีผลทำให้การดำเนินการสอบสวนนั้นต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาตามบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่ง ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการกรณีจึงมีผลทำให้คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นได้ต่อไป

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่มีการแก้ไขมาตรา 100 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาที่ให้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วเสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ออกจากราชการ โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะด้วยนั้น จะส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเมื่อข้าราชการผู้ที่ถูกกล่าวหาพ้นจากราชการไปแล้ว ไม่สามารถทำได้เหมือนเช่นกรณีที่ยังรับราชการอยู่ ตัวอย่างเช่น กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ ส่งผลให้คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวน

ทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นได้ต่อไป ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานให้ชัดเจนก็จะส่งผลให้ไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจที่กำหนดว่าการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่แสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ องค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจ ดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ กระบวนการดำเนินการทางวินัยมีลักษณะเป็นการดำเนินการทางปกครองที่มีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการเอาไว้อย่างแจ่มชัด และต้องดำเนินการนั้นให้อยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัดด้วย เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการสำคัญที่อาจจะนำไปสู่การออก “คำสั่งลงโทษทางวินัย” แก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยต่อไป ดังนั้น กระบวนการดำเนินการทางวินัยจึงต้องดำเนินการให้ถูกต้องและครบถ้วนทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ มิฉะนั้นคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนได้ในที่สุด



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกไปจากราชการแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากการศึกษาได้ทราบว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่ต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เมื่อปรากฏว่ามีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยแม้จะยังไม่มีความผิดหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องริบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทันที ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นมาตรการในการรักษาวินัยแนวทางหนึ่ง คือ ดำเนินการเพื่อพิจารณาลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะใช้ดำเนินการเมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องพิจารณาโทษในผลของการกระทำผิดวินัยนั้น

มูลกรณีความผิดวินัยพอสรุปได้ว่ามี 4 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือ การกล่าวโทษ หมายถึง กรณีที่มีผู้กล่าวโทษว่าข้าราชการได้กระทำผิดวินัย โดยผู้กล่าวโทษอาจจะมิใช่ผู้เสียหายโดยตรง ซึ่งอาจเป็นข้าราชการด้วยกันเองหรือราษฎรก็ได้ และการกล่าวโทษสามารถกล่าวโทษได้ด้วยวาจา หรือกล่าวโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับกรณีร้องเรียนกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ที่กำหนดเป็นระเบียบให้ถือปฏิบัติว่า ไม่ให้รับพิจารณาบัตรสนเท่ห์ เว้นแต่บัตรสนเท่ห์นั้นจะได้ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมที่ปรากฏชัดแจ้งตลอดจนชี้แจง

พยานบุคคลที่แน่นอนจึงจะรับไว้พิจารณาเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้น ประการต่อมาคือ การกล่าวหา หมายถึง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดวินัยของข้าราชการเป็นผู้ร้องเรียน กล่าวหาให้ดำเนินการทางวินัย ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชาจะรับพิจารณาไว้ในกรณีที่ระบุพฤติการณ์ และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดวินัย พร้อมทั้งอ้างอิงพยานหลักฐานเพียงพอแก่การที่จะ สืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงได้ อีกประการหนึ่ง คือ ผู้บังคับบัญชาพบเห็นหรือตรวจพบในการ ปฏิบัติงาน หมายถึง กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้พบเห็นข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดด้วย ตนเอง หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ตรวจพบว่ามีข้าราชการกระทำผิดวินัย และประการ สุดท้าย คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมีมูลว่าเป็นความผิดวินัย โดยได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ได้มีการร้องเรียน กล่าวหาว่าข้าราชการได้มีการกระทำผิดวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ หรือแม้แต่ใน เรื่องที่เกี่ยวข้องกันซึ่งอาจจะมิใช่เรื่องการทุจริตก็ตาม เมื่อ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. ได้ดำเนินการเสร็จ แล้วจะชี้มูลว่าการกระทำผิดวินัยของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าร้องเรียนมีมูลเป็นความผิดวินัยไม่ ร้ายแรงหรือมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไป

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับ ข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วพบว่า แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นแนวคิดที่ มองว่าบุคคลมีอิสระในตนเองหรือมีเจตจำนงอิสระ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าบุคคล มีอิสระที่จะเลือกกระทำการใด ๆ ระหว่างความชั่วกับความดี โดยความสมัครใจของตนเองย่อมเป็น การชอบธรรมที่ต้องได้รับผลตอบแทนจากการกระทำนั้นๆ ดังนั้น มนุษย์จะกระทำผิดหรือ ประกอบอาชญากรรมหรือไม่ เป็นเพราะว่ากฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับความผิดว่าจะได้รับโทษ เพียงใดเมื่อมนุษย์มีทางเลือกที่จะกระทำตามความสุข ความพอใจหรือทางได้จากการกระทำผิดนั้น ๆ จะคุ้มค่ากับความทุกข์ทรมานที่ตนจะได้รับหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่คุ้มค่ากันก็ไม่กล้าตัดสินใจเสี่ยง กระทำลงไปซึ่งก็จะเป็นผลในทางที่ยับยั้ง อาชญากรรมหรือการกระทำผิดนั่นเอง (deterrence) ส่วน แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนเชื่อว่า การบริหารงานบุคคลจะต้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่ง บุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติกำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางราชการ ต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) ในขณะที่แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มี แนวคิดว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจะเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาและหรือ

กฎหมายระเบียบข้าราชการที่มีโทษทางวินัย ซึ่งจะเป็นความผิดตามกฎหมายใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าได้กระทำโดยเจตนาอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือไม่ ถ้าเป็นก็เป็นการกระทำผิดตามกฎหมายอาญา หากเป็นเพียงแต่ฝ่าฝืนกฎหมายแต่เป็นกฎหมายที่ไม่มีการลงโทษทางอาญาหรือฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนข้อบังคับหรือคำสั่งของทางราชการที่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจเป็นความผิดเพียงทางวินัย อย่างไรก็ตาม หากเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาจนได้รับโทษถึงที่สุดให้จำคุกก็มักจะเป็นความผิดทางวินัยด้วย

ส่วนแนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย มองว่าการลงโทษข้าราชการทางวินัยนั้นถือว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐต่อข้าราชการ ซึ่งในการลงโทษทางวินัยนี้ข้าราชการย่อมมีฐานะดังเช่นเอกชนผู้หนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิของเขาตามหลักนิติรัฐที่ใช้กันอยู่ในประเทศเสรีประชาธิปไตย และประเทศเหล่านี้ต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของเอกชน รัฐจะรุกร้าหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จึงมีหลักเกี่ยวกับการกระทำของรัฐว่า การกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายดังนั้นเมื่อการลงโทษทางวินัยเป็นการกระทำทางปกครองของรัฐจึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจด้วย ส่วนทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัย เช่น ทฤษฎีบทบาท (Role Theory) ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญที่บทบาทของบุคคลเพราะทุกคนมีบทบาททางสังคม แต่จะถูกกำหนดไว้โดยกรอบของสังคม เช่นเดียวกับผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานก็จะถูกกำหนดอำนาจหน้าที่ และสถานภาพการปฏิบัติงาน และข้อบังคับ ระเบียบ ซึ่งก็คือวินัยขององค์กรนั่นเอง เมื่อทุกคนในองค์กรทราบบทบาทของตนเอง และปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของตนเองในกรอบระเบียบข้อบังคับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ก็จะทำให้ไม่มีอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน งานก็จะดำเนินไปและสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตามที่ตั้งไว้ส่วนทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ มองว่ามนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความต้องการอยู่เสมอและไม่มีวันสิ้นสุด และมากขึ้นเรื่อยๆ สิ่งที่มนุษย์ต้องการขึ้นอยู่กับสิ่งที่เขาได้รับ หรือมีอยู่แล้ว เมื่อความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้วก็ยังมีความต้องการนั้นต่อไป เช่น ความต้องการในปัจจุบันที่จำเป็นในการดำรงชีวิตความต้องการของมนุษย์มีลำดับของความสำคัญแตกต่างกัน ความต้องการมีหลายด้าน บุคคลมีการแบ่งระดับความสำคัญ ความเร่งด่วนต่อชีวิตแตกต่างกัน และจะแสดงพฤติกรรมที่นำไปสู่ความต้องการที่มีความสำคัญมากกว่าก่อนเสมอ

สำหรับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นหลักการพื้นฐานที่ในองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติโดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ระบบกฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนด หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หลักแห่งความได้สัดส่วน หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ ส่วนหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานของมนุษย์โดยเชื่อว่าหลักความเสมอภาคเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่าง ชัดแจ้งโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness)

นอกจากนี้ จุดมุ่งหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ พลเรือน คือ เพื่อให้การปฏิบัติงาน การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผลในการทำงาน ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อควรปฏิบัติหรือข้อห้าม ปฏิบัติหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า บทบัญญัติทางวินัย จึงต้องคำนึงถึงกรณีการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นด้วยว่าจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานหรือไม่ถ้าไม่มีผลกระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัย เพราะเมื่อมีการกำหนดเป็นบทวินัยไว้แล้ว ข้าราชการเจ้าหน้าที่บุคลากรต่างๆที่ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติฝ่าฝืนก็จะผิดวินัย และถูกลงโทษทางวินัยตามที่ได้มีการกำหนดไว้ส่วนในกรณีที่บทวินัยมีการบัญญัติกำหนดไว้ไม่ ชัดเจนว่าการกระทำอย่างไรจึงเป็นความผิด เช่น มาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

## 1.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการวินัยกับข้าราชการที่ออกรากราชการไปแล้วตามกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย

จากการศึกษาผู้ศึกษาได้ทราบว่า มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกรากราชการไปแล้วตามกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายประเทศไทยพบว่า ผู้มีหน้าที่ที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบข้าราชการของประเทศอังกฤษเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด ส่วนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้การสอบสวนและการลงโทษทางวินัยข้าราชการต้องดำเนินการ โดยองค์กรต้นสังกัดเช่นกัน และผู้ที่

มีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั่น คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก ในขณะที่กฎหมายของประเทศไทยกำหนดไว้กว้างๆ ว่าหากมีกล่าวหาต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้ โดยไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการหมายถึงหน่วยงานหรือองค์กรใดบ้าง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบหลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ตรวจราชการและหน่วยตรวจสอบภายในของหน่วยงานในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นต้น จะเห็นว่าองค์กรที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการของต่างประเทศ มีเพียงองค์กรเดียว ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทย ที่มีหลายหน่วยงานทำหน้าที่ดังกล่าวได้

สำหรับการทำหมายแจ้งข้อกล่าวหา นั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ทำหมายแจ้งให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยทราบ โดยหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาแม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถจ้างทนายความได้ก็ตาม เนื่องจากข้าราชการจะมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

### 1.3 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วของประเทศไทยให้เหมาะสม

จากการศึกษาได้ทราบว่า มาตรการในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทยพบว่า มีประเด็นปัญหาต่างๆ ได้แก่ กรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 มิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบหมายถึงผู้ใดบ้าง เนื่องจากผู้มีอำนาจหน้าที่กรณีดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ



คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ตรวจราชการและหน่วยตรวจสอบภายในของหน่วยงาน ในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 วรรคหนึ่ง กำหนดว่ากรณีที่ข้าราชการผู้ใดถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการ ว่า ขณะรับราชการ ได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง...” โดยมีได้ กำหนดให้ชัดเจนว่า “การกล่าวหาเป็นหนังสือ” มีความหมายอย่างไรบ้าง หรือต้องมียศประกอบใดบ้างจึงจะถือว่าเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือตามนัยยะของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากกรณีที่มีการกล่าวหาโดยมิได้ระบุว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ จึงยังไม่ถือว่ามีการกล่าวหาเป็นหนังสือ

และในกรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 100 วรรคสอง กำหนดให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย มีกรณีถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้วว่า ขณะรับราชการ ได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยจะต้องสั่งลงโทษตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปเสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการจะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเวลาการสอบสวนและการสั่งลงโทษไว้แล้ว แต่ยังไม่กำหนดให้ชัดเจนว่าผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการใด เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการเสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ออกจากราชการ ซึ่งไม่อยู่ในภาวะวิสัยที่จะดำเนินการได้อย่างปกติเช่นเดียวกับข้าราชการที่ยังไม่พ้นจากราชการ

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการปัญหาการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกไปจากราชการแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะดังนี้

### 2.1 ปัญหาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบ

แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ในหมวด 1 การดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัย โดยเพิ่มถ้อยคำ ผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 หมายถึงหน่วยงานหรือองค์กรใดบ้าง เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหรือรับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์ในประเทศไทยมีอยู่จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ตรวจราชการและ ผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยงานในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ หรือแม้แต่ศูนย์รับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์ของส่วนราชการ แล้วแต่กรณี

### 2.2 ปัญหาการตีความเกี่ยวกับการกล่าวหาข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วเป็นหนังสือ

แก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ในหมวด 1 การดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัย ข้อ 3 ตอนท้าย โดยเพิ่มถ้อยคำให้นำความหมายของการกล่าวหาเป็นหนังสือตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับนี้ไปใช้บังคับกับการกล่าวหาเป็นหนังสือกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วในมาตรา 100 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ด้วย

### 2.3 ปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว เสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ออกจากราชการ

แก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยเพิ่มถ้อยคำเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของระยะเวลาการสอบสวนในหมวด 4 การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และระยะเวลาการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วในหมวด 6 การสั่งยุติเรื่อง การลงโทษหรืองดโทษ



## บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ.(2555). *ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธี ในระบบชีวิตลอร์และคอมมอนลอร์*  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. (2555). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร  
: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ประนุญ สุวรรณภักดี. (2539). *การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน*  
*สามัญ*. กรุงเทพมหานคร.
- ประวิณ ฒ นคร. (2533). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพมหานคร  
: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์. (2538). *ปัญหาสำคัญๆ ในสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร :  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บุญเลิศ ไพรินทร์. (2538). *พฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคล* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานข้าราชการ  
พลเรือน.
- ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (2538). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คำริ โฆตเศรษฐ์. (2535). *การกระทำผิดวินัยของข้าราชการตำรวจ : สาเหตุและมาตรการ*  
*นโยบายป้องกัน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). สถาบัน  
เทคโนโลยีสังคม (เกริก).
- สุขวัฒน์ สุขสวัสดิ์. (2542). *กระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการกรมการปกครอง*  
*กระทรวงมหาดไทย*. (นิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี
- พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ. (2524). *แบบจำลองความคาดคะเนปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ*  
*การกระทำผิดกฎหมายของเยาวชน*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
มหาวิทยาลัยมหิดล, ชลบุรี.

- ศรัญญา โสदानิล. (2550). ปัญหาคดีปกครองเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยข้าราชการ. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้พิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ
- รุ่งนภา ธรรมมา. (2555). การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้พิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ
- ผดุงศักดิ์ ทองโพธิ์ศรี. (2561). ปัญหาการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (การศึกษานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้พิมพ์), มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- กรรรา บุญศิริ. (2555). หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองย้อนหลัง : กรณีศึกษาปัญหาคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากการราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด. วารสารกฎหมายปกครอง, 29 (3).
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2546). การกระทำทางปกครอง : หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้นรุ่นที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.
- เจตน์ สถาวรศิลป์. (2549). วารสารวิชาการศาลปกครอง, 6 (2).
- พรชัย เมธาภรณ์พงศ์. การพิจารณาลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้พิจารณาท โษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการแล้ว. บทความ, สำนักงาน ก.พ.
- จุฑารัตน์ แก้วกัญญา.(2555). การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน. สำนักกฎหมายปกครอง : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ.สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.2559.
- บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...) พ.ศ. ...., สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กันยายน 2561.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, อานาจหน้าที่, สืบค้นจาก <https://www.audit.go.th>.  
เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th>, เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th>, เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th>, เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

กรมบัญชีกลาง, แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน, สืบค้นจาก <http://audit.bpi.ac.th>,

เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

กองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์, สืบค้นจาก <https://multi.dopa.go.th>,

เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2562.

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 240/2555.

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 550/2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551.



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายทำนอง บุญเจริญ
วัน เดือน ปีเกิด	27 ตุลาคม 2505
สถานที่เกิด	อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ
ประวัติการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี พ.ศ.2539 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี พ.ศ.2543
สถานที่ทำงาน	สำนักงานจังหวัดยโสธร
ตำแหน่ง	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ

