ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ของข้าราชการพลเรือน ต่อ ก.พ.ค.

นายเธียรวิชญ์ ศรีจันทร์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พ.ศ. 2561

Problems Relating to the Civil Servant's Appeal of Gross Disciplinary Punishment Order against MSPC

Mr. Tiunravit Sijun

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Public Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2018

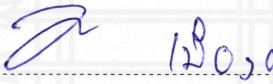
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค.
ชื่อและนามสกุล	นายเธียรวิชญ์ ศรีจันทร์
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

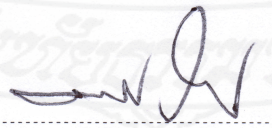
..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม)



..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)



.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค.

ผู้ศึกษา นายเธียรวิชญ์ ศรีจันทร์ **รหัสนักศึกษา** 2584003640 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม **ปีการศึกษา** 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน ศึกษาขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศ ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค. และวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมมาปรับใช้กับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยในกรณีลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง

ผลการศึกษาพบว่า ในกรณีมีคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)ไม่มีมาตรการในการควบคุมระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นระบบบังคับอุทธรณ์โดยตรงต่อ ก.พ.ค.เท่านั้นทำให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่มีทางเลือกอื่น และก.พ.ค.ไม่มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด จึงเสนอแนะว่าหาก ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์เกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคำอุทธรณ์นั้นไปฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นได้โดยทันที และ ก.พ.ค.จะต้องส่งพยานหลักฐานที่ได้มาในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ให้กับศาลปกครองชั้นต้นที่รับฟ้องไว้พิจารณาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ทราบหรือรับแจ้งจากศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิเลือกที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค.หรือหากผู้ถูกสั่งลงโทษได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบังคับไว้แล้วสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษ บัญญัติให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวแก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

คำสำคัญ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ข้าราชการพลเรือน

Independent Study title: Problems Relating to the Civil Servant's Appeal of Gross Disciplinary Punishment Order against MSPC
Author: Mr. Tiunravit Sijun; **ID:** 2584003640; **Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Dr. Panumas Kudngaongarm, Associate Professor;
Academic year: 2018

Abstract

The objective of this independent study is to study background and concept relating to the civil servant's appeal of gross disciplinary punishment order, study procedure for the civil servant's appeal of disciplinary punishment order in Thailand and foreign countries, study and analyze problems for the civil servant's appeal of gross disciplinary punishment order against MSPC, and establish corrective guideline of problems for the civil servant's appeal of gross disciplinary punishment order.

This independent study is qualitative study through documentary study on the civil servant's appeal of disciplinary punishment order in Thailand and foreign countries, such as USA and France, to find the appropriate guideline for adaptation with the civil servant's appeal of disciplinary punishment order in Thailand in case of gross disciplinary punishment.

The finding of this study results indicated that in case of gross disciplinary order, Merit System Protection Commission (MSPC) has not established measure for control of consideration period in appeal of disciplinary punishment order to be within the framework prescribed by laws. The appeal of disciplinary punishment order is the system of direct appeal execution against MSPC only, resulting in none of alternative for the disciplinary punished person. MSPC has not established temporary protection procedure during appeal consideration at all. Therefore, the researcher suggested as follows: if MSPC considers the appeal longer than the period specified by law that allows the appellant to have right to immediately file the appeal for litigation with the Administrative Court of First Instance, MSPC shall deliver evidences acquired during appeal consideration to the Administrative Court of First Instance to admit for consideration within 15 days from acknowledged or informed date from the Administrative Court of First Instance, the punished person has right to select the appeal of the punishment order against MSPC, or if the punished person appeals inside the administration as enforced by law, he/she can litigate with the Administrative Court of First Instance within thirty days from acknowledged date or it shall be deemed that the punishment order has been acknowledged, the temporary protection procedure for the appellant of punishment order during appeal consideration of MSPC shall be enacted.

Keywords: Merit System Protection Commission, Civil Servant

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้คงไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้ หากปราศจากความช่วยเหลือและแนะนำในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระของรองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม ตลอดจนขอขอบคุณเพื่อน พี่ น้องร่วมรุ่นที่ได้ศึกษาด้วยกันมาตั้งแต่เทอมแรกที่คอยเป็นที่ปรึกษาผลักดันและเป็นกำลังใจให้กันตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะมีประโยชน์ไม่น้อย จึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ให้แก่เหล่าคณาจารย์ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาจนทำให้ผลงานการศึกษาค้นคว้าอิสระเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและขอมอบความกตัญญูกตเวทิตาคุณ แด่บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาขอน้อมรับผิดเพียงผู้เดียวและยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำ ข้อเสนอแนะจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาต่อไป

เธียรวิชญ์ ศรีจันทร์

ตุลาคม 2561

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

สารบัญภาพ ..... ฌ

บทที่ 1 บทนำ 1

1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา 1

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย 4

3. กรอบแนวคิดการวิจัย 5

4. ขอบเขตการศึกษา 5

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5

6. ระเบียบวิธีวิจัย 6

บทที่ 2 ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยคำสั่ง และการอุทธรณ์ลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน 7

1. ความหมายของข้าราชการพลเรือนและวินัยข้าราชการ 7

2. ความหมายของการดำเนินการทางวินัย 8

3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ 9

4. แนวคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน 12

5. แนวคิดการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 13

6. แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง 14

7. แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง 16

8. การพิจารณาความผิดทางวินัย 19

9. แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง 25

10. จุดมุ่งหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน 28

11. ประวัติและพัฒนาการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) 37

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

12. แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) 38
13. วิวัฒนาการศาลปกครองไทย 40
14. การฟ้องคดีปกครอง 52

บทที่ 3 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย และต่างประเทศ 63

1. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย (ก.พ.ค.) 63
2. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ 74
3. สรุปอำนาจหน้าที่และแผนผังขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบกัน 88

บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม 95

ประเด็นที่ 1 ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ 95

ประเด็นที่ 2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบกฎหมายบังคับอุทธรณ์ 97

ประเด็นที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. 98

บทที่ 5 บทสรุป 100

ข้อเสนอแนะ 101

บรรณานุกรม 103

ประวัติผู้ศึกษา 107

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ในประเทศไทย 89
ภาพที่ 3.2 โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา 90
ภาพที่ 3.3 ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศ (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา 92
ภาพที่ 3.4 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของประเทศฝรั่งเศส 93

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลอันเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทยใช้ระบบการบริหารประเทศซึ่งเรียกว่าระบบข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายปฏิบัติเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐให้บรรลุผลตามเป้าหมายในการบริหารประเทศ

ดังนั้น ข้าราชการที่เป็นหน่วยสำคัญในทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่นำนโยบายของรัฐบาลมาแปลเป็นขั้นตอนการปฏิบัติสู่ประชาชนให้ได้รับพัฒนา เสริมสร้างให้มีความอยู่ดีกินดี และทำให้นโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพส่งผลให้ประเทศมีความสงบสุขและมั่นคง จึงจะต้องมีการบริหารภายในเกี่ยวกับระบบของข้าราชการที่ได้ชื่อว่าเป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญอย่างหนึ่ง จึงเกิดระบบการบริหารงานบุคคลขึ้นมา

การบริหารงานบุคคล (Personnel management)[1] จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นการสร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ การบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่รับราชการที่เรียกว่าข้าราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบโดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดีในทางราชการต้องคำนึงถึง **“ระบบคุณธรรม (Merit System)”** อันประกอบด้วย **หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักเป็นกลางทางการเมือง** การจัดระเบียบของข้าราชการจึงเกิดขึ้นเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐต้องมีความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างมีคุณภาพ ทั้งจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแทนรัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้บริหารประเทศ

---

[1] นุชนาถ ประทีปธีรานันต์, การ*ดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ*, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย, ค้นคืน 8 มิถุนายน 2561, จาก http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b14_54.pdf

การศึกษานี้ จะศึกษาเฉพาะกรณีการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ข้าราชการถือว่าเป็นหน่วยสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็จริง แต่เมื่อมีข้าราชการจำนวนมากจึงต้องกำหนดกรอบข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติไว้ เพื่อไม่ให้ปฏิบัติราชการฝ่าฝืนหรือนอกเหนือจากระเบียบและกฎหมายของทางราชการ จึงต้องออกกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการราชการ เพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย และขั้นตอนวิธีการอุทธรณ์การลงโทษอย่างไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่า เพื่อเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการที่ถูกกระทำทางปกครองจากฝ่ายปกครองที่มีฐานะเหนือกว่า อันเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Legal state)[2] ที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง[3]

โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีลักษณะความผิดทางวินัยไว้ 2 กรณี คือ กรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีโทษ 5 สถาน ดังนี้ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ตามลำดับ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งแบ่งเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชา(ชั้นต้น) มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้วให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป รวมทั้งการสั่งลงโทษทางวินัยก็เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งลงโทษ **ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือ ลดเงินเดือน** ตามควรแก่กรณีที่เหมาะสมกับความผิดได้โดยทันทีไม่ต้องผ่านคณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวง) ส่วนการลงโทษกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องผ่านคณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวง) ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยที่สังกัดอยู่ หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีพิจารณาเมื่อคณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวง) ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ซึ่งกรณีการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงเมื่อมีคำสั่งลงโทษแก่ข้าราชการผู้ทำผิดวินัยแล้ว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (The Merit System

---

[2] วรพจน์ วิศรุตพชญ์, หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540

[3] "เรื่องเดียวกัน", 2540

Protection Commission) เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ว่าการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายหรือไม่ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว แล้วเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม โดย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (The Merit System Protection Commission) ซึ่งทำหน้าที่กึ่งตุลาการทางด้านวินัยเปรียบเสมือนศาลปกครองชั้นต้น เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ดังกล่าว ก.พ.ค. ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในกรณีหน่วยงานมีคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ (ลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง) ตามกฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 86 [4]กรณีอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ ดังนี้

(1) ถ้าเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมแก่กรณีแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

(2) ถ้าเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(3) ถ้าเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการถูกต้องตามกฎหมายและเห็นว่ายังไม่มีเหตุที่ จะให้ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการในกรณีเช่นนี้ ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการต่อไป

(4) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งให้ออกจากราชการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

ดังนี้ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากทางฝ่ายผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.[5]

ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่า ก.พ.ค.ซึ่งทำหน้าที่เสมือนศาลปกครองชั้นต้นด้านวินัยมีมาตรฐานการพิจารณาวินิจฉัยเพียงพอแล้วหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.เป็นเพียงบุคคลที่ถูกคัดเลือกเข้ามาตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และมีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่แตกต่างกับการสอบคัดเลือกเข้าดำรงตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีขั้นตอนและมาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงกว่า เนื่องจากเป็นองค์กรตุลาการโดยตรง แต่ ก.พ.ค. เปรียบเสมือนคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางวินัยเพียงเท่านั้น ประกอบกับการพิจารณาอุทธรณ์

---

[4] กฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 86

[5] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116

ของ ก.พ.ค.ค่อนข้างล่าช้า แต่ผลกระทบกับข้าราชการซึ่งถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ การปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการ ทำให้พ้นสภาพการเป็นข้าราชการโดยทันที นับแต่มีคำสั่งลงโทษ หากปล่อยให้ล่าช้าย่อมเกิดผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้น อีกทั้งข้าราชการผู้นั้นไม่มีทางเลือกในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษย่อมไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร แต่หากผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิเลือกที่จะฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ไปยัง ก.พ.ค.ก่อน หรือเลือกที่จะอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.โดยตรง อย่างใดอย่างหนึ่งย่อมทำให้ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งลงโทษมากขึ้น ดังนั้นควรที่จะมีการกำหนดทางเลือกให้ผู้ลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิว่าจะเลือกใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยัง ก.พ.ค.โดยตรง ประกอบกับ ก.พ.ค.ไม่มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวแก่ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย จึงทำให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงต้องพ้นสภาพจากการเป็นข้าราชการโดยทันที

จากสภาพปัญหาและหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษาในหัวข้อ “ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค.” ซึ่งเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบทั้งด้านข้อดีและข้อเสีย ซึ่งหากได้ทำการศึกษาจนได้คำตอบแล้วจะเกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน

2.2 เพื่อศึกษาขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค.

2.4 เพื่อวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 , กฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับการค้นคว้าจากงานวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) หนังสือ และบทความวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 , กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น นำมาเปรียบเทียบกัน

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน

5.2 ทำให้ทราบถึงขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศ

5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค.

5.4 ทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน

6. ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตำราวิชาการ บทความ วารสาร งานวิจัย ตัวบทกฎหมาย และแนวคิดทฤษฎีต่างที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ

บทที่ 2
ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

โดยทั่วไปแล้วข้าราชการส่วนใหญ่มักจะมองข้ามไม่เห็นความสำคัญในเรื่องวินัยข้าราชการเท่าที่ควร และกฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดค่อนข้างมาก โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย นอกจากนี้ยังมี กฎ ก.พ. ระเบียบ มติ ครม. คำสั่ง หนังสือเวียน ธรรมเนียมปฏิบัติและนโยบายของรัฐบาลอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันข้าราชการพลเรือนยังคงถูกลงโทษทางวินัยอยู่เสมอ มีทั้งกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และวินัยไม่ร้ายแรง บางรายต้องโดนปลดออกจากราชการ บางรายต้องโดนไล่ออกจากราชการ จึงเป็นเรื่องที่น่าเสียดายความรู้ความสามารถของข้าราชการที่ต้องถูกลงโทษทางวินัยเพราะขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องวินัยข้าราชการ ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับวินัย การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

1. ความหมายของข้าราชการพลเรือนและวินัยข้าราชการ

ข้าราชการพลเรือน มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551[6] บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

วินัยข้าราชการ[7] หมายถึง กฎระเบียบต่างๆที่วางหลักขึ้นมาเป็นกรอบควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดแบบแผนความประพฤติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยกำหนดให้ข้าราชการวางตัว

---

[6] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4

[7] นุชนาถ ประทีปธีรานันต์, *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ,* สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย , ค้นคืน 8 มิถุนายน 2561,

จาก http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b14_54.pdf , หน้า 11

ให้เหมาะสม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรข้าราชการ เพื่อส่งผลอันสูงสุดให้ข้าราชการจัดระเบียบการดำเนินชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น อันเป็นกลไกสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญของประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป

2. ความหมายของการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย[8] หมายถึง การดำเนินการทั้งหลายที่กระทำเป็นแบบพิธีการตามกฎหมาย กรณีเมื่อข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัยหรือกรณีถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหาทางวินัย การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษทางวินัย รวมถึงการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยนั้น ยังหมายความรวมถึง การส่งเสริม การป้องกันการเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยและป้องกันการกระทำผิดวินัยพร้อมๆกันด้วย

วินัยและการดำเนินการทางวินัยเป็นการกระทำของฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองที่กระทำต่อข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรในหน่วยงานโดยมีระเบียบ ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ บุคลากรต่างๆรักษาระเบียบวินัย รวมถึงการลงโทษข้าราชการ เจ้าหน้าที่ บุคลากรผู้ที่กระทำความผิดทางวินัยด้วย และในขณะเดียวกันเป็นการป้องกันการกระทำผิดวินัย การลงโทษทางวินัยถือเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญที่มีผลกระทบต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ทุกคน ดังนั้น ขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ต่างๆจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบขั้นตอน มีความเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกัน และรับรองคุ้มครองสิทธิของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมีการกลั่นแกล้งด้วยเหตุไม่เป็นธรรม การที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนทุกคนจะต้องรักษาวินัย เป็นการกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนตลอดถึงการดำเนินหน้าที่การงานของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรต่างๆภายในองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลมีความคุ้มค่า และประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ ดังนั้นแล้วระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรหน่วยงานเป็นอย่างยิ่ง

---

[8] สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. , *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ., 2553, หน้า 3

3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต้องอาศัยแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการคุ้มครองสิทธิและเป็นหลักประกันในการทำงานของข้าราชการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เพื่อไม่ให้มีการลงโทษด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

3.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย (Legality Principle)

"หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย"[9] กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายนั้นอาจตกเป็นโมฆะหรือไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการ หรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง

3.2 หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (Legitimacy Principle)

หลัก "ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ"[10] กำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการใดๆได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้นกล่าวคือการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานะทางกฎหมายรองรับเหตุผลเบื้องต้น หลัก "ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ" ซึ่งอธิบาย โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่

---

[9] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546, หน้า 20 - 26

[10] "เรื่องเดียวกัน" , 2546

กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้นั้น โดยปกติ ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น

ส่วน"กฎหมายลำดับรอง"(Subordinate Legislation) หรืออนุบัญญัติอันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับนั้น อาจให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เช่นกัน แต่ "กฎหมายลำดับรอง" หรืออนุบัญญัตินั้นแท้ที่จริงแล้วคือการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งจะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีคำบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติเท่านั้น[11]

3.3 หลักความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law)

หลักความเสมอภาค เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติและทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกันอันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคลและกับสังคม เพราะหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มนุษย์จะดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีหากมนุษย์มีสิทธิ และเสรีภาพเท่าเทียมกันกับมนุษย์คนอื่นๆในสังคม หลักความเสมอภาคจึงหมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆไม่ใช่หมายความว่าทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุสิ่งของและความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิและในทางหน้าที่หรือภาระ[12]

หลักความเสมอภาคหรือหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วก็คือ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน องค์กรต่างๆของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค[13]

---

[11] วรพจน์ วิศรุตพชญ์, หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, *ในเอกสารประกอบการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับต้นรุ่นที่ 1,* กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป., หน้า 15 - 20

[12] หลวงประดิษฐ์มนูธรรม, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง,ในเอกสารประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526 ,หน้า 154

[13] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2556, หน้า 127

ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อหลักความเสมอภาค เพราะฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันเป็นการผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายหรืออำนาจในการกำหนดมาตรการที่จะเป็นการแทรกแซงต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการกระทำใดที่อาจจะละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น โดยหลักทั่วไปแล้วภารกิจของฝ่ายปกครองนั้นเกี่ยวกับกฎเกณฑ์อันเป็นเรื่องเฉพาะราย ซึ่งมีความหมายว่าจะมีการละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ เมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อกรณีเฉพาะเรื่องตั้งแต่ 2 กรณีขึ้นไปโดยปฏิบัติให้แตกต่างกัน ตามหลักแล้วในกรณีของฝ่ายปกครองการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้นเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจอิสระในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งเท่านั้น หากกฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบในทางกฎหมายและกำหนดผลไว้อย่างชัดแจ้ง เมื่อได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายแล้ว แต่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของกฎหมายในกรณีนี้ก็ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคเช่นกัน แต่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในกรณีนี้เป็นการใช้กฎหมายอย่างผิดพลาด

หลักความเสมอภาคนั้นนำไปสู่ความผูกพันตนเองของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งความผูกพันดังกล่าวนั้นย่อมได้รับการยืนยันจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างต่อเนื่องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นมาโดยตลอด ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมิอาจจะใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลที่สำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านๆ มา แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างมีเหตุผลและการเปลี่ยนแปลงนั้น จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในอนาคต

หลักของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันมิได้เรียกร้องการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใดๆ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในทางกฎหมาย หมายถึงกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันสองข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกันในสาระสำคัญเท่านั้น ซึ่งมีความหมายว่าบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่งหรือข้อเท็จจริงหนึ่งนั้น สามารถเปรียบเทียบกับอีกบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่งหรือข้อเท็จจริงหนึ่งได้ โดยนำลักษณะที่เป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้นๆ เป็นจุดยึดโยงในการเปรียบเทียบ Gerhard Leibholz เห็นว่าการพิจารณาว่าอะไรเป็นสาระสำคัญ มีเนื้อหาเช่นเดียวกับหลักข้อห้ามมิให้ใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายนั้น มีหลักอันเป็นสาระสำคัญว่า “จะต้องปฏิบัติต่อ

สิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันไม่ให้แตกต่างกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันไม่ให้เท่าเทียมกัน "[14]

ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการนั้นเมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ต้องดำเนินการสอบสวนโดยใช้วิธีการและมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประเภทใดก็มีความเสมอภาค เป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติด้วยวิธีการเดียวกัน หากใช้วิธีการและมาตรฐานที่ต่างกัน โดยแบ่งแยกจากประเภทของข้าราชการนั้นถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักของความเสมอภาค

4. แนวคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน[15]

การดำเนินการทางวินัยก็เพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการทางนิติธรรมโดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองขั้นตอนการดำเนินการและการใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคงประชาชนมีความสุขสร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ

การบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ธรรมเนียม นโยบาย หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วย หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักเป็นกลางทางการเมือง หลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ หมายถึงการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีความผิด และถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด ก็มีสิทธิอุทธรณ์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำ

---

[14] บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* , กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544, หน้า 178 -179

[15] "เรื่องเดียวกัน", 2544

ของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน

5. แนวคิดการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 [16]

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อให้การดำเนินการทางวินัย การลงโทษข้าราชการพลเรือนเป็นไปโดยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการดำเนินการทางวินัยรวมถึงขั้นตอนต่างๆในการดำเนินการ การใช้ดุลยพินิจผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมาย และต้องมีการคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายแทบทั้งสิ้น

การบังคับบัญชา รวมถึงการบริหารงานบุคคลต่างๆ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประเทศมีเสถียรภาพ มีความมั่นคง ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อระบบราชการและประเทศ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน แบบแผน ธรรมเนียม รวมถึงนโยบายของรัฐหรือมติคณะรัฐมนตรี ข้อสั่งการต่างๆ โดยบุคคลที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการจะต้องดำเนินการปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ มีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบังคับบัญชา การบริหารงานบุคคลที่ดี จึงต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรมจริยธรรมอันประกอบด้วยหลักการหรือแนวทางสำคัญๆ คือ หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน หลักความรู้ความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมืองและหลักการที่มีความสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักการประกันความมั่นคงในอาชีพราชการซึ่งหมายถึงการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ที่จะไม่ถูกลงโทษหรือถูกกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีความผิดหรือด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรม ในกรณีที่ข้าราชการเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่

---

[16] โชคดี หนูชัยแก้ว , *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัย*, สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559, หน้า 21

ข้าราชการพลเรือนซึ่งจะมีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ คือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ อันชอบธรรมของเอกชน หรือของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย รวมถึงการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น ไม่ว่าในรูปแบบขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัยจะต้องดำเนินการตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัดเสมอ

6. แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายถึง การที่รัฐกระทำการใดๆอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ตลอดถึงทรัพย์สินของประชาชน ที่มีลักษณะในการกำหนดสิทธิ หน้าที่ การเปลี่ยนแปลงหรือการระงับสิทธิต่างๆของประชาชน เช่น การมีคำสั่งหรือการวางกฎเกณฑ์ต่างๆในสังคมที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม[17] เป็นต้น

การดำเนินการทางปกครองนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีเครื่องมือ เพื่ออำนวยความสะดวก การดำเนินการต่างๆให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ในการดำเนินงานทางปกครองเครื่องมือที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการนั้นปรากฏในรูปแบบและประเภทต่างๆของการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ภารกิจในการดำเนินการของฝ่ายปกครองมีความหลากหลายมาก รูปแบบและประเภทขององค์กรฝ่ายปกครองจึงหลากหลายตามไปด้วย อันจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษารูปแบบของการกระทำของฝ่ายปกครองในแต่ละรูปแบบ หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง การดำเนินกิจการทางปกครองในนิติรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองซึ่งสรุปได้ ดังนี้[18]

6.1 หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน ที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนมากเกินสมควร และถือเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่ให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันที่จะเป็นการก้าวล่วงหรือกระทบสิทธิของประชาชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

---

[17] กมลชัย รัตนสกาววงศ์, *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551, หน้า 2

[18] "เรื่องเดียวกัน", หน้า 28

6.2 หลักความชัดเจนแน่นอนและการคาดหมายได้ (Clarity and Predictability Principles) ในการกระทำทางปกครอง การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าประชาชน ในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนต้องปฏิบัติ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้จากประชาชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนตลอดจนการคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองนั้นถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญของหลักนิติรัฐเช่นกัน

6.3 หลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ (Non - discrimination Principle) ในการดำเนินการทางปกครองฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญที่เหมือนกันให้มีความแตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดยอำเภอใจไม่ได้เช่นกัน การปฏิบัติโดยอำเภอใจหรือการเลือกปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่อาจหาเกณฑ์แห่งความแตกต่าง อันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสิ่งสองสิ่งหรือหลายสิ่งมาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้

6.4 หลักสุจริตและการใช้สิทธิโดยมิชอบ (Good Faith) หลักสุจริตได้มีการบัญญัติปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 ส่วนหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่จะต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครอง เหตุนี้ในการใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจมหาชนในลักษณะอื่นใดเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะต้องใช้อำนาจโดยสุจริตการบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

6.5 หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจ (Trust Principle) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจเป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่าประชาชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐอำนาจฝ่ายปกครอง ย่อมสามารถที่จะเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใด ๆ ของฝ่ายปกครองและความเชื่อมั่นดังกล่าวนั้นต้องได้รับความคุ้มครอง

6.6 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (The Public Interest Theory of Government) ประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามระบบประชาธิปไตย กล่าวคือการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชน เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขร่วมกัน

7. แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

7.1 อำนาจที่กฎหมายกำหนด

รัฐที่ปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตยโดยยึดหลักนิติรัฐ (Legal State Principle) และหลักประชาธิปไตย (Democratic Principle)[19]ในการบริหารรัฐต้องยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย ในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติขึ้น และขณะเดียวกันประโยชน์ของคนส่วนใหญ่หรือประโยชน์สาธารณะต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างกฎเกณฑ์หรือสภาพบังคับของกฎหมายไว้กว้างๆ และสามารถสนองตอบต่อข้อเรียกร้องต้องการของประโยชน์มหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด ภายใต้หลักการและแนวปฏิบัติครั้งก่อนๆ ภาวะวิสัย พฤติการณ์ ข้อเท็จจริง สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา ความรู้สึกของสังคมและวิญญาณที่พึงคาดหมายได้ว่าควรจะเป็นดังเช่นวิสัยปกติธรรมดาของเหตุนั้นๆ ซึ่งเป็นความสามารถของฝ่ายปกครองในอันที่จะตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาทางเลือกหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ทำได้เพื่อให้ผลการตัดสินใจบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายบนรากฐานของความเสมอภาค สมควรแก่เหตุ เหมาะสมจำเป็นได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล ความสามารถที่ฝ่ายปกครองมีอยู่ดังกล่าวก็คือ อำนาจดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนด

หากพิจารณาบทกฎหมายทั่วไปแล้วจะพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนไม่น้อยที่กำหนดผลทางกฎหมายไว้เพียงประการเดียว สำหรับข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่ง ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจดำเนินการทางกฎหมายที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เพียงประการเดียวเท่านั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงจะชอบด้วยกฎหมาย ตามสภาพเช่นนี้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่กำหนดผลทางกฎหมายเพียงประการเดียว แต่บทบัญญัติกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจเลือกผลทางกฎหมายจากหลายๆ ประการให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่ง[20] ฉะนั้น อำนาจที่กฎหมายกำหนดจึงมี 2 ประการ คือ

---

[19] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ, *วารสารกฎหมายปกครอง* 8, 2532 ,หน้า 37

[20] สมยศ เชื้อไทย, การกระทำทางปกครอง, *วารสารนิติศาสตร์* 17, 2530, หน้า 56

7.1.1 อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) หรือนักวิชาการบางท่านเรียกว่า อำนาจผูกพัน หรืออำนาจหน้าที่ [21] คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความที่ได้กำหนดไว้กฎหมายกำหนดผลไว้เพียงประการเดียว การกำหนดให้อำนาจผูกพันแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอยู่บนความคิดในเรื่องความยุติธรรมโดยทั่วไป คือ ความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่ต่อข้อเท็จจริงเฉพาะราย [22]

7.1.2 อำนาจดุลยพินิจ (Discretionary Power) กล่าวคือ ให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเอง ในขอบเขตแห่งกฎหมายซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวอาจมีการตัดสินใจได้หลายแนวทาง และไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจแนวทางใดการตัดสินใจนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น [23] ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจนี้ก็เนื่องจากความคิดในเรื่องวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป ทำให้การใช้กฎหมายไม่แข็งกระด้างแต่สามารถยืดหยุ่นปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้ เป็นกรณีที่คำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะคดี กล่าวโดยสรุปอำนาจดุลยพินิจ คือ กฎหมายจะให้อิสระในการเลือกกระทำแก่ฝ่ายปกครอง [24] แต่อำนาจที่กฎหมายกาหนดให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจที่ประกอบด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลยพินิจผสมกันไป การพิจารณาขอบเขตของอำนาจดุลพินิจแยกได้ 2 กรณี [25] ได้แก่

1) กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแต่อย่างใด เช่น การพิจารณาวินัยข้าราชการพลเรือนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการ

---

[21] อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ เล่ม 1*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527, หน้า 102

[22] สมยศ เชื้อไทย, *การกระทำทางปกครอง*, หน้า 57

[23] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2), หน้า 57

[24] โภคิน พลกุล, รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง, *วารสารนิติศาสตร์*, 12, 2524, หน้า 71

[25] มนูญ สะมาลา, *ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยข้าราชการครู*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 123

ตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาสมควร โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการอย่างใด แล้วแต่ผู้บังคับบัญชาจะเลือกใช้วิธีการก็ได้ เรียกว่า ดุลยพินิจอย่างกว้าง

2) กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างจำกัด อำนาจดุลยพินิจกรณีนี้เป็นอำนาจอยู่ระหว่างดุลยพินิจอย่างสมบูรณ์กับอำนาจผูกพัน เช่น การพิจารณาวินิจฉัยข้าราชการพลเรือนกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี กล่าวคือ มีดุลยพินิจให้เลือกที่จะลงโทษปลดออกหรือไล่ออกก็ได้ แต่จะลงโทษนอกเหนือจากนี้ไม่ได้เรียกดุลยพินิจอย่างแคบ

7.2 หลักการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง

ในการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองไม่ใช่การกระทำตามความพอใจ แต่อยู่ภายใต้ความผูกพันตามกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดุลยพินิจฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต นิติรัฐมีแต่การใช้ดุลพินิจตามหน้าที่ ขอบเขตความชอบด้วยกฎหมายเป็นสิ่งจำกัดดุลยพินิจฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งชี้นำการใช้ดุลยพินิจ โดยไม่ถูกต้องสอดคล้องตามหลักกฎหมายย่อมเป็นการใช้ดุลยพินิจฝ่ายปกครองที่บกพร่อง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจที่จะควบคุมตรวจสอบได้ และหลักที่ฝ่ายปกครองควรคำนึงและผูกมัดในการใช้ดุลยพินิจได้แก่ หลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle) เป็นหลักการขั้นพื้นฐานในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ[26]

สรุปหลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนบังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่อยู่ในวิสัยจะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรหรือรัฐแล้วแต่กรณีน้อยที่สุด และห้ามมิได้ที่องค์กรของฝ่ายปกครองออกคำสั่ง ซึ่งหากได้ลงมือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์น้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่ตกแก่ราษฎรหรือรัฐ

---

[26] กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537, หน้า 187

7.3 หลักความเสมอภาค (Equality Principle)

เป็นหลักหนึ่งของสิทธิขั้นพื้นฐาน คือ การใช้กฎหมายให้มีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอหน้าที่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าในทางวิธีสบัญญัติ หรือในทางสารบัญญัติ ซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรพื้นฐานที่สำคัญของความยุติธรรมและขณะเดียวกันก็หมายถึงข้อห้ามในการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจด้วย กรณีที่เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองได้เคยใช้ดุลพินิจในเรื่องหนึ่ง และได้ออกนิติกรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนคนใดไปแล้วย่อมผูกพันที่จะวินิจฉัยอย่างเดียวกันในลักษณะเดิมอีก การที่จะเปลี่ยนแปลงแนววินิจฉัยใหม่นั้นจะต้องมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากหลักความเสมอภาคตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามแนวการใช้ดุลพินิจนั้น ถือได้ว่ามีการใช้ดุลพินิจในกรณีเฉพาะรายแล้ว

8. การพิจารณาความผิดทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายปกครองฉบับหนึ่งที่กระบวนการบริหารงานบุคคลใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติซึ่งอำนาจหลายๆ อย่างที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจมีทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลยพินิจ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะกำหนดเป็นแน่นอนตายตัวได้เพราะกระบวนการบริหารงานบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย และองค์ประกอบหลายๆ อย่างว่าจะเป็น ข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน แนวนโยบายของรัฐในแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในหมวดที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และหมวดการดำเนินการทางวินัย ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยต้องใช้อำนาจดุลยพินิจในหมวดนี้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในส่วนของดุลยพินิจกำหนดโทษทางวินัยซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าส่วนใดมีอำนาจดุลพินิจ และส่วนใดไม่มีอำนาจดุลยพินิจได้ ดังนี้

8.1 การพิจารณาความผิดที่ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่มีดุลยพินิจ

การพิจารณาความผิดนั้น กฎหมายมิได้ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีดุลยพินิจในทุกๆ เรื่อง ส่วนใหญ่การพิจารณาความผิดจะเริ่มจากการใช้ความรู้ความสามารถทางกฎหมายแบ่งองค์ประกอบความผิดในเรื่องนั้นว่ามีอยู่อย่างไรและเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วสามารถปรับบทความผิดในเรื่องนั้นๆ ได้หรือไม่ เช่น ความผิดฐานอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น เป็นต้น โดยสามารถรู้ได้โดยไม่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษดีกว่าถ้อยคำ ฉะนั้นจะเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอันเป็นการกระทำอันเป็นองค์ประกอบของความผิด

ตามกฎหมายซึ่งมักจะใช้หลักและทฤษฎีทางกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้และหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่ 2 ประการ คือ

8.1.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law)[27] คือ การพิจารณาตามหลักตัวบทกฎหมาย โดยจะดูว่าข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานได้แสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งต้องพิจารณาด้วยว่าอำนาจของผู้บังคับบัญชาถูกต้องตามขั้นตอนถูกต้องตามอำนาจที่กำหนดไว้หรือไม่

8.1.2 หลักมโนธรรม (Moral Principle)[28] คือ การพิจารณาใช้สติสัมปชัญญะเพื่อให้เกิดความรอบคอบถูกต้อง เหมาะสมด้วยเหตุผลที่ควรจะเป็นนอกเหนือจากความถูกต้องตามข้อกฎหมายแล้ว หลักมโนธรรมจะทำให้การพิจารณาความผิดมีความถูกต้องเหมาะสม และชอบธรรมกว่าการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว

8.2 การพิจารณาความผิดที่ผู้มีอำนาจดุลยพินิจ[29]

การที่ผู้มีอำนาจมีดุลยพินิจในการพิจารณาความผิด ซึ่งผู้มีอำนาจจำต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น ทางกฎหมาย ทางบริหาร เป็นต้น ซึ่งความเชี่ยวชาญเป็นเรื่องทางเทคนิค ดุลยพินิจในการพิจารณาความผิดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

8.2.1 ดุลยพินิจในการตีความกฎหมาย องค์ประกอบของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เป็นความผิดวินัย ทั้งความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดทางวินัยร้ายแรง ลักษณะองค์ประกอบความผิดทางวินัยที่จะถือว่าฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดุลยพินิจจะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจง และการตีความจะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะจึงจะถือได้ว่าผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดุลยพินิจ

8.2.2 ดุลพินิจในการปรับบทกฎหมาย หรือดุลยพินิจในการให้ลักษณะกฎหมายกับข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมายโดยปกติจะไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจ เนื่องจากข้อเท็จจริงมีอยู่อย่างไร การที่จะนำถ้อยคำของตัวบทกฎหมายใดมาปรับจึงจำเป็นต้องมีข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ อยู่จึงจะนำกฎหมายมาปรับได้ต้องอาศัยความรู้ทางกฎหมายและความชำนาญในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของความผิดวินัย กฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยในอันที่จะเลือกปรับ

---

[27] สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*, หน้า 103

[28] สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.,*คู่มือการดำเนินการทางวินัย*, หน้า 61

[29] คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, หน้า 142 - 143

กฎหมายได้ตามอำเภอใจผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจะต้องค้นหาตรวจสอบข้อเท็จจริงว่ามีอยู่อย่างไร และบทกฎหมายใดหรือถ้อยคำใดของตัวบทกฎหมายจะสามารถนำมาปรับกับข้อเท็จจริงตามที่ตรวจสอบได้ การปรับบทกฎหมายในส่วนนี้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอานาจใช้ดุลยพินิจ เช่น คำว่า **"เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง"** เป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงต้องอาศัยการตีความทางวิชาการ ความเชี่ยวชาญ จึงจะสามารถให้ความหมายที่ถูกต้องเหมาะสมได้ และจัดได้ว่าการปรับบทกฎหมายในส่วนนี้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจได้

8.3 ดุลยพินิจกำหนดโทษทางวินัย

หลักสำคัญในการพิจารณาความผิดทางวินัย คือ การพิจารณาว่าบุคคลจะต้องกระทำความผิดและการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงจากการกระทำนั้น จะต้องได้มาจากกระบวนการพิจารณาที่ชอบและองค์กรพิจารณาวินัยต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรของฝ่ายปกครองในการลงโทษทางวินัยประกอบด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลยพินิจผสมกันไป ดังนั้น ในการที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณากำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองในการลงโทษทางวินัยไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีสาระสำคัญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

8.3.1 สาระที่เป็นอำนาจผูกพัน คือ กฎหมายกำหนดเนื้อความให้แก่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติในการพิจารณาโทษทางวินัย คือ

1) ในกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจผูกพันในการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ ต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น

2) ในกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ฝ่ายปกครองดำเนินการลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษภาคทัณฑ์ ดังนั้น ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันในการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ จะลงโทษที่มีอัตราโทษสูงกว่าลดขั้นเงินเดือนไม่ได้

3) กระทำความผิดเล็กน้อย กฎหมายให้ฝ่ายปกครองดำเนินการลงโทษภาคทัณฑ์ และถ้ามีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

8.3.2 สาระที่เป็นอำนาจดุลยพินิจ คือ กฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเลือกตัดสินใจได้ เช่น ในความผิดวินัยร้ายแรง ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจในการที่จะเลือกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการก็ได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี หรือในกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการเลือกลงโทษ ภาคทัณฑ์ หรืองดโทษโดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ดังนั้น ในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีดุลยพินิจในขั้นตอนของกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพราะขั้นตอนดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องแสวงหาและตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจได้ ส่วนที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจได้นั้นมีอยู่ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนของการใช้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงหรือที่เรียกว่า “ดุลยพินิจวินิจฉัย” และขั้นตอนของการตัดสินใจใช้อำนาจออกคำสั่งหรือที่เรียกว่า “ดุลยพินิจตัดสินใจ”

1) ดุลยพินิจวินิจฉัย หมายถึง เสรีภาพที่จะเลือกวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นหรือไม่เป็นข้อเท็จจริง อันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเสรีภาพนี้จะมีได้ต่อเมื่อถ้อยคำที่กฎหมายพรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจนั้นเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว ซึ่งโดยปกติแล้วการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงหรือปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงนั้นถือว่าเป็น **“ปัญหาข้อกฎหมาย”** ไม่ใช่เป็น **“ปัญหาดุลยพินิจ”** ที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยได้อย่างอิสระตามที่ตนจะเห็นสมควรเพราะกฎหมายได้บัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนตายตัว แต่มีบางกรณีที่ไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้ดุลยพินิจได้หรือไม่ เพราะกฎหมายได้บัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองประการนี้สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) กรณีกฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่แน่นอนตายตัวเป็นกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนชัดเจนในการพรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำว่า “ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม” “ข้าราชการจะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้” เป็นต้น ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนตายตัวโดยวิญญูชนทั่วไปย่อมเข้าใจการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการคืออะไร จะเห็นว่า

เมื่อข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วยถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนตายตัวแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีดุลยพินิจที่จะวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ฝ่ายปกครองย่อมมีเพียงอำนาจผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

(2) กรณีกฎหมายกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว เป็นกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว พรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือเป็นถ้อยคำที่กฎหมายไม่ได้ให้คำจากัดความไว้ เช่น คำว่า “ข้าราชการประพฤติตนเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ” เป็นต้น ซึ่งยังมีข้อถกเถียงกันในทางวิชาการว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือเป็นปัญหาดุลพินิจกันแน่ ถ้าหากเป็นปัญหาข้อกฎหมายศาลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก็สามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มที่ แต่ถ้าเป็นปัญหาดุลพินิจศาลย่อมไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมได้ ดังนั้น การจะปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยขอบเขตจำกัดทั้งสองด้านของถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัวนั้น ดุลพินิจดังกล่าวนี้เรียกว่า “ดุลยพินิจวินิจฉัย” ต่างจาก “ดุลยพินิจตัดสินใจ” ที่เป็นดุลยพินิจในขั้นตอนสุดท้ายที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจออกคำสั่งหรือไม่ หรือตัดสินใจว่าสมควรออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร สำหรับการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองนั้นใช่ว่าฝ่ายปกครองจะใช้ได้อย่างอิสระ ดุลยพินิจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาล ซึ่งจะตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีเฉพาะเรื่อง เป็นหรือไม่เป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันกับที่กฎหมายบัญญัติไว้ ถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัวนั้น วิญญูชนอาจตีความหมายได้หลายนัย แต่ละนัยล้วนแต่ยอมรับได้ด้วยกันทั้งสิ้น การตีความแต่ละนัยเป็นเรื่องอัตวิสัยหรือความเห็นของแต่ละบุคคลที่จะมีความเห็นแตกต่างกันออกไป บทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองผู้ใช้กฎหมายสามารถใช้ดุลยพินิจตีความให้เหมาะสม และเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายเป็นกรณีๆไป[30]

2) ดุลยพินิจตัดสินใจ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจว่าตนสมควรจะออกคำสั่งลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ และหรือถ้าออกคำสั่งสมควรจะออกโดยมีเนื้อความว่าอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับความผิดนั้นๆ ภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยแล้วว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่องเป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ ดังนั้นดุลยพินิจตัดสินใจจึงสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภทกล่าวคือ

---

[30] สมยศ เชื้อไทย, *การกระทำทางปกครอง*, หน้า 54

(1) ดุลยพินิจในการตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจออกคำสั่งหรือไม่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีผลทางกฎหมายแต่ไม่ได้กำหนดเจาะจงว่าผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไรบ้าง โดยฝ่ายปกครอง มีสิทธิที่จะเลือกออกคำสั่งหรือไม่ก็ได้[31] แต่ถ้าหากกฎหมายไม่ประสงค์ให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจก็จะบัญญัติใช้ถ้อยคำว่า “ต้อง” หรือ “ให้” อันเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจใช้อำนาจเท่านั้น ไม่มีทางเลือกตัดสินใจไม่ใช้อำนาจสำหรับดุลยพินิจในการตัดสินใจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติบังคับฝ่ายปกครองตัดสินใจออกคำสั่งลงโทษไว้ว่า เมื่อข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณี ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณีซึ่งฝ่ายปกครองจะใช้ดุลยพินิจตัดสินใจไม่ออกคำสั่งลงโทษไม่ได้

(2) ดุลยพินิจในการตัดสินใจเลือกเนื้อความของคำสั่งในการใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจในการเลือกเนื้อความของคำสั่งในบรรดาหลายๆ เนื้อความ กล่าวคือ กรณีข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจเลือกออกคำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ได้ตามควรแก่กรณี โดยให้เหมาะสมกับความผิด ถ้าเป็นกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี แต่ปัญหาว่าในระหว่างโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือระหว่างโทษปลดออกกับไล่ออกนั้น ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลยพินิจในการเลือกตัดสินใจเนื้อความอย่างไร คำสั่งลงโทษนั้นจึงจะเหมาะสมกับความผิด เพราะโทษแต่ละสถานย่อมมีผลที่แตกต่างกัน

ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกเนื้อความของคำสั่งก็คือ หลักแห่งความได้สัดส่วน อันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ หลักดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักย่อย ๆ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกออกคำสั่งที่อยู่ในวิสัยจะทำให้เจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองปรากฏเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ส่วนคำสั่งใดเป็นคำสั่งที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้ในทางปฏิบัติ หรือกล่าว

---

[31] เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, *ปัญหาการควบคุมอำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย* , วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2534 , หน้า 56

อีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจถือว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. หลักแห่งความจำเป็น เป็นหลักที่บังคับว่าในบรรดาคำสั่งหลายคำสั่งซึ่งล้วนแล้วสามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจทั้งสิ้นนั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของราษฎรฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด เช่น กรณีมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลยพินิจลงโทษภาคทัณฑ์ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือนหรือจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ จึงมีปัญหาว่าหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัยแต่เป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและข้าราชการรายนั้นไม่เคยกระทำความผิดทางวินัยมาก่อน ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวล้วนแต่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรืองดโทษโดยว่ากล่าวตักเตือน

3. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชน และหรือแก่สังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนอันจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองใดมาตรการหนึ่งในการใช้ดุลยพินิจเลือกเนื้อความของคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นฝ่ายปกครองจะต้องยึดหลักแห่งความได้สัดส่วน โดยคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่างทั้งที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้กระทำความผิดและสังคมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ เพื่อออกคำสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละคน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำผิดและแก่สังคมโดยส่วนรวม

9. แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งหรือการทักท้วง ผลที่เกิดจากการกระทำทางปกครองเป็นผลที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดพื้นฐานในการปกครองของรัฐเกี่ยวกับหลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ที่ว่ารัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและการดำเนินการปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นกฎเกณฑ์ของสังคม รัฐจะใช้อำนาจในการปกครองตามอำเภอใจของตนเองโดยไร้ขอบเขตไม่ได้ ดังนั้น เพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจและเป็นการประกันว่ารัฐหรือฝ่ายปกครองได้มีการปฏิบัติโดยยึดหลักการดังกล่าวจริง จึงต้องมีระบบการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมการทำงาน

ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน องค์กรต่างๆให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่ฝ่ายปกครองมุ่งประสงค์คุ้มครอง แต่ในขณะเดียวกันถ้าคู่กรณีเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสมควรให้คู่กรณีมีโอกาสอุทธรณ์เพื่อให้เกิดการตรวจสอบเป็นการเฉพาะรายได้ เพราะนอกจากจะเป็นการประกันการปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายปกครองแล้วยังเป็นการให้ความเป็นธรรมคู่กรณีไปด้วยในตัว การกำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองก็เพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น ทำให้ฝ่ายปกครองได้ทำการตรวจสอบพิจารณาทบทวนการกระทำของตนว่าเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการกระทำนั้น ๆ และเพื่อทราบถึงข้อบกพร่อง และทำการแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาด แต่หากข้อพิพาทไม่สามารถระงับไปได้ ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นเครื่องมือที่ใช้รวบรวมข้อเท็จจริงและความเสียหาย รวมทั้งช่วยกลั่นกรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเบื้องต้นให้แก่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้หลักการดำเนินเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดีปกครอง[32]

นอกจากนี้ การอุทธรณ์ยังถือเป็นหลักการประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม (Merit System) เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีโอกาสตรวจสอบความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดและเป็นการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรที่ดำเนินการสอบสวนทางวินัย และสั่งลงโทษโดยที่การดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial Due Process) โดยเลียนแบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมีขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ ตั้งแต่การสอบสวน พิจารณา ตัดสิน ลงโทษ และอุทธรณ์ ซึ่งเป็นทำนองเดียวกับกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษข้าราชการพลเรือนในสถานหนัก คือการออกจากราชการเป็นการกระทบกระเทือนสถานภาพแห่งสิทธิของข้าราชการอย่างยิ่ง จึงจำเป็นต้องมีสิทธิอุทธรณ์และกระบวนการอุทธรณ์ที่กฎหมายรับรอง เพื่อเป็นหลักประกัน ให้แก่ข้าราชการ และทำให้การดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการพลเรือนเป็นไปโดยความถูกต้องมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น การอุทธรณ์เป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบ

---

[32] เยาวลักษณ์ สุลีสถิระ, *สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555, หน้า 47

ควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครองและการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น

9.1 วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นมีความมุ่งหมาย 3 ประการ ดังนี้

9.1.1 เพื่อให้เกิดการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบการอุทธรณ์ เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

9.1.2 เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขการคำสั่งการดำเนินการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง

9.1.3 เพื่อลดภาระคดีความในชั้นศาลการอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่สำคัญอย่างหนึ่ง

9.2 ประเภทของการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองการพิจารณาเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นั้นอาจมีได้หลายลักษณะ ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาว่าใช้หลักเกณฑ์ใดมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

9.2.1 พิจารณาในด้านของกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวอาจเป็นกรณีการอุทธรณ์แบบบังคับหรือไม่บังคับก็ได้ ระบบการอุทธรณ์ตามหลักกฎหมายทั่วไปเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ แต่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ฝ่ายปกครองที่จะทบทวนตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองของตนถูกต้องตามกฎหมายได้เสมอ การอุทธรณ์ประเภทนี้จึงไม่มีรูปแบบกระบวนพิจารณาต้องไม่มีส่วนได้เสียก็อุทธรณ์ได้ และจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่ก็อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยหลักจะเป็นการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ

9.2.2 พิจารณาในด้านขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งแบ่งได้ดังนี้การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ที่ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเอง การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชานั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนด และการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

9.2.3 พิจารณาในด้านของผลบังคับต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล อาจแบ่งได้ดังนี้ คือ ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ หรือระบบอุทธรณ์เผื่อเลือกเป็นกรณีที่อาจมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้ คู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทาง

ปกครองสามารถที่จะดำเนินอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือจะอุทธรณ์ต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรงได้เลยก็ได้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้จะมีลักษณะเสมือนกับบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนมีสิทธิที่จะเลือกอุทธรณ์ได้ และระบบอุทธรณ์แบบบังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ซึ่งเป็นไปตามหลักการเยียวยาทางปกครองให้ครบขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี โดยมีสาระสำคัญว่าคู่กรณีหรือบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตรวจสอบพิจารณาทบทวน และเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในฝ่ายปกครองก่อน โดยถือว่าขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนหรือเงื่อนไขที่สำคัญและเป็นการบังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบบังคับเป็นหน้าที่ของคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องถือปฏิบัติหากคู่กรณีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวก่อน แต่ได้นำเรื่องไปยื่นต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรง ผลที่ตามมาก็คือ องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองอาจไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากยังไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนอย่างถูกต้องครบถ้วนก่อน

10. จุดมุ่งหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

ในฐานะที่ข้าราชการพลเรือนเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ เป็นตัวแทนของหน่วยงานส่วนราชการต่างๆในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการและการดำเนินการอื่นๆของทางราชการจึงต้องมีการประพฤติตนให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีการประพฤติปฏิบัติตนที่ดีอยู่ในระเบียบวินัยประชาชนก็มีความเชื่อถือมีความศรัทธาต่อตัวข้าราชการ หน่วยงานของราชการรวมถึงรัฐบาลโดยรวมอีกด้วยอันเป็นผลดีต่อการบริหารการดำเนินการงานราชการและการปกครองประเทศให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพต่อไป

วินัย มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงาน ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อควรปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าบทบัญญัติทางวินัย จึงต้องคำนึงถึงกรณีการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นด้วยว่าจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานหรือไม่ ถ้าไม่มีผลกระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัย เพราะเมื่อมีการกำหนดเป็นบทวินัยไว้แล้ว ข้าราชการเจ้าหน้าที่ บุคลากรต่างๆผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติฝ่าฝืนก็จะผิดวินัยและถูกลงโทษทางวินัยตาม

ที่ได้มีการกำหนดไว้ ส่วนในกรณีที่บทวินัยมีการบัญญัติกำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่าการกระทำอย่างไรจึงเป็นความผิด เช่น มาตรา 85(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติความผิดวินัยอย่างร้ายแรงว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง”[33] การที่จะพิจารณาว่าอย่างไรเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้นจะต้องนำเอาจุดมุ่งหมายของวินัยมาประกอบเพื่อพิจารณาว่าการกระทำนั้น มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานที่ปฏิบัติหรือไม่อย่างไร ถ้ากระทบไม่ว่าเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อม ก็ถือได้ว่าผิดวินัย ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรจะถือว่ามีความผิดทางวินัย แต่ผลกระทบอาจเป็นผลกระทบโดยอ้อมก็ได้ เช่น การกระทำที่ทำให้เสียชื่อเสียงของตน หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันทำให้ประชาชนไม่เลื่อมใสศรัทธาในระบบราชการและไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการเป็นผลกระทบทางอ้อมที่ทำให้ราชการได้รับความเสียหายได้

การลงโทษทางวินัย ถือเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ เพื่อเป็นการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัย โดยที่การลงโทษทางวินัยนั้น องค์กร หรือหน่วยงานต่างๆของรัฐจะนำเอาวิธีการดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัยมาใช้เป็นวิธีการ หรือมาตรการสุดท้ายในการบังคับตามวินัยของข้าราชการ แต่ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการหรือมาตรการในการส่งเสริม เสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยให้ผู้บังคับบัญชารักษาวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ข้าราชการหรือผู้ใต้บังคับบัญชามีระเบียบวินัยแทนการดำเนินการทางวินัยแต่เพียงอย่างเดียว

การลงโทษทางวินัยนั้น เพื่อเป็นการรักษาความคงอยู่ การมีสภาพบังคับของกฎหมายระเบียบ กฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องของวินัยและได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รักษากฎหมายระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย โดยการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดวินัย เพื่อเป็นการห้ามปรามไม่ให้ผู้อื่นเอาเป็นแบบอย่าง เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ รวมทั้งการบำรุงขวัญและกำลังใจของข้าราชการผู้ที่ประพฤติดีปฏิบัติชอบอยู่ในระเบียบวินัย เพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้เป็นผู้มีสมรรถภาพพร้อมในทุกๆด้านในการปฏิบัติงานปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการที่ดี สร้างชื่อเสียงและความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการลงโทษทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยจะมีความแตกต่างจากการดำเนินการตามกฎหมายอาญา การลงโทษทางอาญาก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษ เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการดำเนินการทางอาญาก็เพื่อเป็นการก่อให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยในสังคมและรักษาไว้ซึ่งศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยรวม และมีความแตกต่างจากการ

---

[33] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 (4) บัญญัติว่า การกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ดำเนินการทางวินัยในสำระสำคัญ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยนั้น เพื่อต้องการให้ข้าราชการเจ้าหน้าที่รักษาระเบียบวินัยควบคุมความประพฤติการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีอยู่ในกรอบระเบียบวินัยเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ ซึ่งการลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้นได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้พิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากการดำเนินการและลงโทษทางอาญาที่จะต้องมีการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการดำเนินการทางอาญาไว้ และมีการบังคับหรือการลงโทษโดยอาศัยอำนาจศาลหรืออำนาจทางตุลาการเป็นสำคัญ

10.1 จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญมีจุดมุ่งหมายในการลงโทษ ดังนี้[34]

10.1.1 เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพราะเมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยก็ควรได้รับโทษเพื่อไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง แต่ถ้าหากข้าราชการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือเป็นความผิดครั้งแรก ผู้บังคับบัญชาอาจงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

10.1.2 เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการการลงโทษทางวินัยจะต้องมีการลงโทษโดยฉับพลัน กล่าวคือ จะต้องมีการลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับความผิด การจะต้องลงโทษให้เป็นธรรม และมีการลงโทษเสมอหน้ากัน รวมทั้งให้เหมาะสมกับความผิด หากมีการลงโทษเพราะไม่ชอบพอเป็นการส่วนตัวจะทำให้ข้าราชการเสียขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพราะอาจถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้งได้

10.1.3 เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เพราะการลงโทษทางวินัยนอกจากจะทำให้ผู้ถูกลงโทษทราบว่าถูกลงโทษกรณีใดแล้ว ยังทำให้ผู้ถูกลงโทษได้รู้สำนึกในการกระทำของตนว่าสิ่งที่ได้กระทำไปเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ ทั้งนี้การที่ถูกลงโทษจะทำให้มีการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

10.1.4 เพื่อชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ เนื่องจากงานของทางราชการเป็นงานที่เกี่ยวกับประชาชน หากข้าราชการผู้ที่รับผิดชอบปฏิบัติต่อประชาชนไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การเรียกเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของทางราชการ เมื่อข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยจึงต้องถูกลงโทษทางวินัย เพื่อรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อทางราชการนั้น

---

[34] สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, หน้า 30

10.2 ลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง[35]

10.2.1 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

10.2.2 ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

10.2.3 ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

10.2.4 กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

10.2.5 ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

10.2.6 กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

10.2.7 ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืน ข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

10.2.8 ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

10.3 ผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่เป็นรูปแบบตามกฎหมาย โดยมีขั้นตอนทางปฏิบัติในการดำเนินการทางวินัย แยกได้ ดังนี้

10.3.1 การสืบสวนหาข้อเท็จจริง ในขั้นตอนนี้มีผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เรียกว่าผู้สืบสวน ได้แก่

1) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวง ฯลฯ

2) ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ทำการสืบสวนหรือกรรมการสืบสวน คือ ผู้ที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือแต่งตั้งให้ทำการสืบสวน

---

[35] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 85

10.3.2 การสอบสวน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการสืบสวนตาม ข้อ 10.3.1 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวน หากกรณี เป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้วจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ในขั้นตอนนี้มีผู้มีหน้าที่ได้แก่

1) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือผู้ได้รับมอบหมาย กรณีไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

2) คณะกรรมการสอบสวน[36]

10.4 บทบาทของผู้ดำเนินการทางวินัย

ผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยทุกๆ ขั้นตอน มีบทบาทสำคัญในการให้คุณให้โทษผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย ต้องตระหนัก และยึดมั่นในปรัชญาของการดำเนินการทางวินัย อีกทั้งต้องเป็นผู้มีความรู้ มีคุณธรรม มีความกล้าหาญ ประกอบด้วยหลักนิติธรรมและมโนธรรม ไม่เข้มงวดหรือยึดหลักการตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ก็ต้องไม่ละเลยกฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ เป็นการใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ตามเหตุผล และเจตนารมณ์ เป็นคุณลักษณะที่เหมาะสมและเป็นที่ต้องการ ผู้มีลักษณะดังกล่าวจะแสดงบทบาทเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม

10.5 ผู้ที่จะถูกดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นเรื่องที่กำหนดเพื่อใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ กรณีมีการกระทำอันเป็นความผิดวินัยขณะดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณีให้ดำเนินการทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นก่อนมาดำรงตำแหน่งหรือภายหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว (เป็นหลักการเดิมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535) ซึ่งจำแนกประเภทผู้ที่จะถูกดำเนินการทางวินัยได้ เป็น 4 ประเภท ดังนี้

10.5.1 ข้าราชการพลเรือนสามัญทั่ว ๆ ไป [37]

10.5.2 ข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ [38]

10.5.3 ข้าราชการพลเรือนสามัญที่โอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่น ข้าราชการอื่นที่

---

[36] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 94

[37] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 53

[38] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 59

ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นของรัฐที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอยู่ก่อนวันที่โอนมาบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ[39]

10.5.4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ออกจากราชการไปแล้วด้วยเหตุอื่น (เว้นแต่กรณีออกจากราชการเพราะเหตุตาย) แต่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญาอยู่ก่อน ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายใน 180 วันนับแต่วันที่พ้นจากราชการ (ตามความในมาตรา 100)

10.6 มูลเหตุที่จะมีการดำเนินการทางวินัย[40]

กฎหมายได้กำหนดว่า ในกรณีมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมีหน้าที่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องรีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกมูลเหตุที่จะมีการดำเนินการทางวินัยได้ดังนี้

10.6.1 มีการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนว่ากระทำผิด รูปแบบการกล่าวหาจะโดยวิธีการใดๆ ก็ได้ เพื่อให้ปรากฏ เช่น บัตรสนเท่ห์ การร้องเรียน การกล่าวโทษ ต่อหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง หรือต่อหน่วยงานที่มีหน้าตรวจสอบ หรือรับเรื่องราว โดยทำเป็นหนังสือ หรือโดยวาจา หรือทางการสื่อสารทางอื่น

10.6.2กรณีเป็นที่สงสัย แม้ไม่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัย แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาก็สามารถดำเนินการทางวินัยได้

10.7 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย มี 2 ขั้นตอน ดังนี้

10.7.1 การสืบสวนหาข้อเท็จจริง[41] เป็นขั้นตอนที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สงสัยว่ามีข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนเองได้กระทำความผิดทางวินัยหรือมีกรณีกล่าวหาร้องเรียนการกระทำความผิดวินัยดังกล่าว เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น จึงแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้ทำการสืบสวนข้อเท็จจริงบื้องต้น จะทำการแต่งตั้งบุคคลคนเดียวหรือบุคคลจำนวนหลายคนที่เป็นในรูปคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงขึ้นมา เมื่อบุคคลที่รับแต่งตั้ง หรือคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสืบสวนตามคำสั่งแล้วได้ผลประการใด

---

[39] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 64

[40] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 90

[41] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 91

ให้สรุปรายงานการสืบสวนให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบ ว่ามีการกระทำความผิดทางวินัยหรือไม่

10.7.2 การสอบสวน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการสืบสวนตาม ข้อ 10.7.1 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น จึงต้องดำเนินการวินัยได้ 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีกล่าวหาว่ากรทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง[42] ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีคำสั่งลงโทษตามทางสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยก็ได้ เมื่อมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลของผู้ถูกกล่าวหาประกอบการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว หากปรากฏว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามีการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงจริง ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ก็สามารถมีคำสั่งลงโทษได้ทันที[43] ดังนี้ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน โดยพิจารณาความร้ายแรงตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปยัง อ.ก.พ.สามัญ (อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง) เพื่อพิจารณา เพียงแต่รายงานตามขั้นตอนของกฎหมายเท่านั้น แต่หากพบว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยเพียงเล็กน้อยจะงดโทษโดยการว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจาหรือตักเตือนเป็นหนังสือก็ได้ หรือถ้าไม่พบว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยให้มีคำสั่งยุติเรื่อง

2) กรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง[44] ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อทำการสอบสวนวินัยตามขั้นตอนและรูปแบบของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556 เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยดำเนินการสอบสวนเสร็จ จะต้องการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลของผู้ถูกกล่าวหาประกอบการแจ้งข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องสรุปพยานหลักฐานทั้งที่สอบสวนเอง และคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อรายงานประกอบความเห็นและข้อเสนอแนะให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ที่มีคำสั่งแต่งตั้งทราบ หากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นชอบว่ามีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องส่งเรื่องไปยัง

---

[42] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 92

[43] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 96

[44] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 93

อ.ก.พ.สามัญ (อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง) เพื่อพิจารณา หาก อ.ก.พ.สามัญพิจารณาเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีคำสั่งหรือปฏิบัติตามนั้น[45]

หากปรากฏในทางสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว แต่พบว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือไม่พบว่ามีการกระทำความความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีคำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยไม่ต้องส่งเรื่องไป อ.ก.พ.สามัญ (อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง) หรือสั่งยุติเรื่องตามลำดับ

10.8 ประเภทโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทยในปัจจุบัน[46]

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการบัญญัติกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน เพื่อใช้ลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้ที่กระทำความผิดทางวินัยในกรณีต่างๆตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการแบ่งโทษทางวินัยออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือโทษทางวินัยประเภทร้ายแรงและโทษทางวินัยประเภทไม่ร้ายแรง และตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้มีการกำหนดโทษทางวินัยแบ่งย่อยๆเพื่อให้เหมาะสมกับความผิดและการลงโทษที่เหมาะสม โดยกำหนดโทษทางวินัยออกเป็น 5 สถาน[47] ดังนี้

กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

***10.8.1 ภาคทัณฑ์* เป็นการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง** เป็นการกระทำความผิดวินัยที่เป็นความผิดเล็กๆน้อยๆ ซึ่งในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดวินัยดังกล่าวอันมีเหตุอันควรที่จะงดโทษดังกล่าว จะดำเนินการโดยใช้วิธีการทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือให้ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

10.8.2 ตัดเงินเดือน เป็นการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนร้อยละของเงินเดือนและตัดเงินเดือนเป็นจำนวนกี่เดือน เช่น ตัดเงินเดือนร้อยละ 4 เป็นระยะเวลา 2 เดือน เมื่อพ้นระยะเวลา 2 เดือนแล้วก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติ

10.8.3 ลดเงินเดือน เป็นการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นการลงโทษโดยการลดเงินเดือนของข้าราชการผู้นั้นลงเป็นจำนวนร้อยละของเงินเดือนที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับเช่น ลดเงินเดือนจำนวนร้อยละ 4

---

[45] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 97

[46] สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. ,คู่มือการดำเนินการทางวินัย,หน้า 106

[47] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 88

กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

10.8.4 ปลดออกจากราชการ เป็นการลงโทษให้ข้าราชการผู้ที่กระทำความผิดอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้พ้นจากราชการ แต่ข้าราชการผู้นั้นยังคงมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ หรือเงินบำนาญ จากทางราชการเป็นเสมือนว่าข้าราชการผู้นั้นลาออกจากราชการหรือออกจากราชการตามปกติ

10.8.5 ไล่ออกจากราชการ เป็นการลงโทษให้ข้าราชการผู้ที่กระทำความผิดอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้พ้นจากราชการ ซึ่งข้าราชการผู้นั้นจะไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ หรือเงินบำนาญ จากทางราชการแต่อย่างใด การลงโทษไล่ออกจากราชการนั้นถือเป็นโทษที่ร้ายแรงและเป็นโทษในสถานที่หนักที่สุดของโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งอาจเปรียบโทษไล่ออกจากราชการนั้นเป็นเสมือนการประหารชีวิตทางราชการของข้าราชการผู้ที่ถูกลงโทษก็ว่าได้ ดังเช่นโทษประหารชีวิตตามกฎหมายอาญา

ซึ่งการลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.สามัญ (อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรมหรือ อ.ก.พ.กระทรวง) พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น[48]

10.9 การอุทธรณ์

การอุทธรณ์เป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ(8) โดยผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่งตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551[49]

ทั้งนี้ ในส่วนของผู้ร้องเรียนประเภทระบุชื่อนั้น ในกรณีที่หน่วยงานฯ มีคำสั่งยุติเรื่องร้องเรียนจะมีการแจ้งผลการพิจารณาให้กับผู้ร้องเรียนทราบ การแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวไม่มีผลเป็นการกระทบสิทธิต่อผู้ร้องเรียน จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ผู้ร้องเรียนไม่สามารถอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.

---

[48] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 97

[49] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 114

หรือ นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจผลการพิจารณาและเห็นว่ามีการดำเนินการทางวินัยโดยช่วยเหลือผู้ถูกร้องเรียนอันเป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ร้องเรียนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานที่ดำเนินการทางวินัยได้โดยตรง

11. ประวัติและพัฒนาการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)[50]

เดิมเมื่อครั้งใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ ก.พ. แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้เต็มที่เพราะ ก.พ.ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงด้วยตนเอง ยังต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นอำนาจบริหารฝ่ายการเมือง) ในการกำหนดนโยบายและสั่งการ จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมายขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 จึงได้กำหนดมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ชัดเจนขึ้น โดยมาตรา 24 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม" หรือเรียก โดยย่อว่า "ก.พ.ค." ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน โดยได้รับการคัดเลือกจาก คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในส่วนของสถานภาพของ ก.พ.ค. นั้น เป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ และเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือนออก กฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อันเกิดจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ

[50] สำนักงาน ก.พ.,ที่มา ก.พ.ค., ค้นคืน 9 มิถุนายน 2661 ,จาก https://www.ocsc.go.th/ที่มา-กพค

12. แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

เนื่องจากเกิดสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการด้านวินัยในระบบราชการในการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีการปรับปรุงให้เป็นระบบมานาน ส่งผลให้มีการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการระบบวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงมีแนวคิดเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้น ปรากฏตามแนวคิดดังต่อไปนี้

12.1 แนวคิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545

ให้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ส่วนบทบาทในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

12.2 ผลจากการวิจัยตามโครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เมื่อ พ.ศ.2545)[51]

การศึกษาวิจัยข้อหนึ่งระบุถึงการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลเพียงแห่งเดียว ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำ ชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยไม่ต้องรายงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการเพื่อรักษามาตรฐานโทษทางวินัยให้เกิดความรวดเร็ว และเป็นธรรม

12.3 สภาพปัญหาของการดำเนินงานด้านวินัยที่ไม่ได้รับการปรับปรุงมานาน[52]

12.3.1 ปัญหาความล้าสมัยและไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายวินัย

12.3.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดความผิด

12.3.3 ปัญหาขั้นตอนการสอบสวนมีมาก

12.3.4 ปัญหาความล่าช้าของการดำเนินการทางวินัย

12.3.5 ปัญหาบุคลากรด้านวินัยขาดความเป็นมืออาชีพ

12.3.6 กรรมการสอบสวน

---

[51] อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *โครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่*, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545

[52] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาเพื่อวางระบบการดำเนินการด้านวินัยเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจ และวางระบบดำเนินการด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม*, 2548 , หน้า 17-32

12.3.7 กรรมการในองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัย

12.3.8 ปัญหาความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

12.4 มติ ก.พ. การประชุมครั้งที่ 2/2547 เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2547[53]

ก.พ. มีมติเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2547 รับหลักการในการปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้ ก.พ. ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐทำหน้าที่ กำหนดนโยบายมาตรฐานวินัย ส่งเสริมวินัยเชิงสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งออกกฎ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวินัย การดำเนินการด้านวินัย ภายใต้หลักการที่จะให้ระบบวินัยเป็นเครื่องมือบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยการรักษาวินัย เป็นหน้าที่ของทั้งข้าราชการและผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ข้าราชการและผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงความสำคัญของวินัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของราชการ

12.5 มติคณะรัฐมนตรี ประชุมเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 เรื่องมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ[54]

กำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ โดยกำหนดมาตรการประการหนึ่งคือ “การส่งเสริมคุณธรรมในระบบราชการ โดยเฉพาะการแต่งตั้ง โยกย้าย และป้องกันการกลั่นแกล้ง ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รับเรื่องร้องทุกข์จากข้าราชการที่กล่าวโทษข้าราชการด้วยกันเองว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือถูกกลั่นแกล้งในการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนเงินเดือน และการประเมินผลการดำเนินงาน”

ตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด ก.พ.ค. จะทำหน้าที่ในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการที่ดูแลการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมด่านสุดท้ายของฝ่ายบริหาร เมื่อผ่านการพิจารณาวินิจฉัยจาก ก.พ.ค. แล้วหากผู้อุทธรณ์ยังไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยสามารถไปฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้

---

[53] สำนักงาน ก.พ., *ที่มา ก.พ.ค.*, ค้นคืน 9 มิถุนายน 2561

[54] “เรื่องเดียวกัน”, 2561

13. วิวัฒนาการศาลปกครองไทย

13.1 การจัดตั้งองค์กรตามกฎหมาย ที่เรียกว่า Council of State ในประเทศไทย[55]

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีความเป็นมายาวนานและมีความสำคัญต่อการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนและเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ โดยทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้อย่างมีประสิทธิภาพในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยเฉพาะประเทศในแถบภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าเป็นประเทศ ต้นกำเนิดรูปแบบของการพิจารณาคดีปกครองด้วยระบบศาล

องค์กรสำคัญที่ถือเป็นรากฐานในการพัฒนาขึ้นมาเป็นระบบของศาลปกครองนั่นก็คือ เคาน์ซิลออฟสเตด Council of State หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้เรียกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่มีกำเนิดมาจากประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย Civil law เช่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และอิตาลี โดยหลักสภาดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสองประการ คือ เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นพระมหากษัตริย์จักรพรรดิ หรือคณะรัฐมนตรีก็ได้ แล้วแต่ระบบการเมืองและการปกครองของประเทศดังกล่าวและอีกประการหนึ่งคือมีหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ Council of State มีวิวัฒนาการมาจาก “สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์” ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้เริ่มก่อตั้งขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในศตวรรษที่ 13 ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งในการเสนอความเห็นในบรรดาข้อพิพาทถวายพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าสภาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์มีอำนาจ ทั้งการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจทางการตุลาการ แต่การใช้อำนาจทางตุลาการของสภาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์นั้นจะทำหน้าที่เพียงการร่างคำวินิจฉัยถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงวินิจฉัย

ต่อมา สถาบันที่ปรึกษาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์ ได้ถูกยกเลิกไปโดยการปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 โดย นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) ได้กระทำการยึดอำนาจและรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1799 ได้จัดตั้งสถาบันขึ้นอีกครั้งหนึ่งในชื่อของ The Council of State วางรากฐานในปี ค.ศ.1799 กล่าวได้ว่าสถาบันดังกล่าวนี้ว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจเพื่อทำหน้าที่

---

[55] ศาลปกครอง, ประวัติความเป็นมา,ค้นคืน 9 มิถุนายน 2561,
จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/01history.html

แก้ปัญหาในด้านการปกครอง ร่างกฎหมายและทำหน้าที่ด้านการพิจารณาคดี (judicial role) ซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างดียิ่งในทุกวันนี้

Council of State นี้ จึงเป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครองของระบบกฎหมาย Civil law ซึ่งระบบกฎหมาย Anglo - American หรือในระบบกฎหมาย Common Law จะไม่มีสถาบันนี้ ศาลปกครองของฝรั่งเศสได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองและพัฒนาการหลักกฎหมายปกครองของประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้น การเกิดขึ้นของ Council of State หรือ สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จึงเป็นเรื่องของประวัติศาสตร์ความเป็นมาวิวัฒนาการแนวความคิดของระบบกฎหมาย และแนวทางในการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบการศาลของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ และเป็นที่ยอมรับกันว่าในประเทศฝรั่งเศส The Council of State เป็นสถาบันที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง

สำหรับในประเทศไทย การจัดตั้งองค์กรทางกฎหมายที่เรียกว่า Council of State หรือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปีพ.ศ. 2417 และ Council of State สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นองค์กรสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้ในการบริหาร และตัดสินพิจารณาคดีสำคัญของประเทศช่วงระยะเวลานั้น และเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนามาสู่ศาลปกครองในปัจจุบัน

13.2 แนวพระราชดำริในการจัดตั้งองค์กรทางกฎหมาย Council of State ในประเทศไทย[56]

การจัดตั้ง Council of State เคาน์ซิลออฟสเตตในประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ช่วงเวลานั้นลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตกกำลังแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยึดครองประเทศเพื่อนบ้านเป็นอาณานิคม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศให้ก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศ เพื่อต้านทานการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก เพราะประเทศมหาอำนาจตะวันตกเหล่านั้นมักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองดินแดนของประเทศต่างๆ ว่าเป็นไปเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ดินแดนที่ยังมีความล้าหลัง ประเทศไทยจึงตกอยู่ในภาวะที่ถูกกดดันจากอิทธิพลของต่างประเทศอย่างหนัก ต้องพยายามทุกวิถีทางในการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศเพื่อให้ได้รับการยอมรับให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ โดยเฉพาะประเทศในแถบทวีปยุโรป เพื่อหลีกพ้นการครอบงำจากประเทศล่าอาณานิคมดังกล่าว

---

[56] “เรื่องเดียวกัน”, 2561

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในเรื่องของการจัดตั้งเคาน์ซิลออฟสเตด นี้ จากการศึกษาได้มีข้อสังเกตว่าอาจจะเกิดขึ้นตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เป็นได้เนื่องจากในขณะนั้น สมเด็จพระบรมชนกนาถได้เตรียมการในเรื่องนี้ไว้ในเบื้องต้น ดังจะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงริเริ่มจัดแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของไทยมาแต่เดิม ที่เป็นกฎหมายตราสามดวงให้มีความทันสมัย โดยในรัชสมัยของพระองค์นั้นเป็นการแก้ไขทีละเล็กละน้อย เปลี่ยนแปลงกฎหมายทีละจุด โดยที่ไม่ให้มหาชนรู้สึกตัว ทั้งนี้ ก็เพราะว่าในสมัยนั้นต่างประเทศต่างกดดันว่า กฎหมายของไทยยังล้าหลังพระองค์แลเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ จึงให้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความเป็นทันสมัยและเข้ากับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงอบรมเลี้ยงดูพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวครั้งยังดำรงพระอิสริยยศสมเด็จเจ้าฟ้าชายจุฬาลงกรณ์อย่างใกล้ชิด และเมื่อสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ทรงลาผนวชแล้ว ก็ทรงได้รับใช้ใกล้ชิดสมเด็จพระบรมชนกนาถที่ทรงกวดขันเรื่องราชการงานแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง ทั้งยังทรงฝึกสอนราชศาสตร์แก่พระราชโอรสอย่างกวดขัน โดยได้ปูพื้นฐานความคิดทางการเมืองให้แก่เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ และจากการเลี้ยงดูอย่างใกล้ชิดนี้เอง จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์รับเอาแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาดำเนินการต่อไปตามหลักการใหญ่ๆ ทั้งพระราชดำริในทางการเมืองภายในและภายนอกประเทศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหลายประการ ก็ได้ถูกนำมากระทำให้สำเร็จลงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ สำนึกในเรื่องอาณาเขตที่ชัดเจนของราชอาณาจักรมาสู่สำนึกแห่งความเป็น “รัฐชาติ” (Nation State) อีกทั้งการเสด็จของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทอดพระเนตรการปกครองที่สิงคโปร์ เมื่อปี 2413 ก็ล้วนเป็นไปตามพระราชดำริของสมเด็จพระบรมชนกนาถเช่นกัน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 1 ตุลาคม 2411 พระองค์ก็ได้สานต่อพระราชปณิธานของพระบรมชนกนาถที่จะนำพาให้ประเทศไทยรอดพ้นการครอบงำจากประเทศตะวันตก เปิดทัศนวิสัยของพระองค์สู่โลกกว้าง ทันต่อโลกภายนอก ทันต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและประคับประคองชาติที่เริ่มวิกฤติให้อยู่รอดปลอดภัย

บุคคลสำคัญที่มีบทบาทสำคัญต่อการวางนโยบายเปิดรับข้อมูลข่าวสารจากนานาอารยประเทศ ตลอดจนผู้นำแนวคิดจัดตั้ง สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือเคาน์ซิลออฟสเตดให้เป็นรูปธรรมอันนำมาสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกท่านหนึ่ง คือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์(พร บุนนาค) ท่านเป็นบุตรของสมเด็จเจ้าพระยา

บรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ บุนนาค) เป็นผู้รับใช้ใกล้ชิดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาตั้งแต่ต้นรัชกาล ในวัยเยาว์ท่านได้รับการดูแลจากเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ให้ไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ เมื่ออายุได้ 15 ปี เมื่อท่านเรียนอยู่ได้ 3 ปี มีความรู้พอพูดภาษาอังกฤษได้และอ่านตำราภาษาอังกฤษเข้าใจความ ก็ได้เดินทางไปทำหน้าที่เป็นล่ามให้กับเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วร บุนนาค) ซึ่งในขณะนั้นได้เดินทางเป็นราชทูตไปยังประเทศฝรั่งเศส และหลังจากที่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ได้เดินทางกลับมารับราชการที่เมืองไทย ท่านก็ได้รับราชการในตำแหน่งนายราชาณัตยานุหารจนสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และรับราชการสนองพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อม รัชกาลที่ 5 สืบต่อมา

13.3 ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตด Council of State แรกมีในสยาม[57]

ผลจากแนวคิดของการบริหารราชการจากต่างประเทศที่หลากหลายในช่วงต้นรัชกาล จึงเป็นที่มาของการปฏิรูปขนบธรรมเนียมและการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบรรลุพระราชนิติภาวะ และประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2416 สถานการณ์ของประเทศในขณะนั้นที่เริ่มมีการเคลื่อนไหวของ “กลุ่มสยามหนุ่ม” (Young Siam) ซึ่งสนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบด้วยกลุ่มเชื้อพระวงศ์และข้าราชการหนุ่มที่ต้องการปฏิรูปประเทศตามแบบตะวันตกอย่างรวดเร็ว ประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอและข้าราชการหนุ่ม รวมทั้งเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) “กลุ่มอนุรักษ์นิยม” (Conservative Siam) มีผู้สำเร็จราชการคือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้นำ ประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่เห็นประโยชน์ของวัฒนธรรมตะวันตกบางอย่าง แต่ต้องการรักษาสถานะเดิมให้คงไว้เป็นส่วนใหญ่ และ “กลุ่มสยามเก่า” (Old Siam) มีกรมหมื่นบวรวิไชยชาญทรงเป็นผู้นำ ประกอบด้วยขุนนางชั้นผู้ใหญ่และผู้น้อยที่ไม่นิยมความคิดแบบตะวันตกและไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงใดๆ อันจะมีผลกระทบกระเทือนถึงฐานะตำแหน่งและผลประโยชน์ที่เคยรับมาแต่เดิม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงประกาศจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน Council of State เพื่อให้มีรูปแบบในการบริหารและจัดการวางระบบการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ในขณะนั้นขึ้นเสียใหม่ และยินยอมลดพระองค์จากฐานะพระมหากษัตริย์องค์พระประมุขของชาติลงไปเป็นประธานในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และ มีรองประธานสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินช่วยในการบริหารราชการ แผ่นดินอยู่ในสภาดังกล่าว

---

[57] “เรื่องเดียวกัน”, 2561

โดยการจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตด และที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ปรีวีเคาน์ซิลนี้ทรงได้ปรึกษาและขอคำแนะนำจากสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์แต่แรก ดังจะเห็นจากข้อความจากพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ความว่า*"การที่จะตั้งเคาน์ซิลนี้ ก็ได้ปรึกษากับเจ้าคุณ (สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) ว่าการสิ่งไรจะให้มีความเจริญแก่บ้านเมืองจริงๆ ก็ต้องอาศัยปรึกษาพร้อมกัน จึงได้คิดตั้งเคาน์ซิลทั้งสองพวกนี้ขึ้น (หมายถึง Council of State และ Privy Council) ฉันก็ได้ยอมหย่อนยศลดอำนาจ มานั่งในที่เคาน์ซิล ไม่ได้ถือตัวว่าเป็นคนสูงต่ำ..."*

ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตด จึงถูกจัดตั้งขึ้นตามคำประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ.2417 ความว่า *"...ทรงพระราชอุตษาหะเสดจพระราชดำเนินทางทะเล ฝ่าคลื่นฝืนลมไปประภาษเมืองต่างประเทศเพราะจะได้ทรงทอดพระเนตรบ้านเมืองแลการธรรมเนียมต่างๆ สิ่งใดดีจะได้เป็นแบบอย่างแก่บ้านเมืองต่อไป ก็เพราะทรงหวังตั้งพระราชหฤาไทยประสงค์จะทรงจัดการทำนุบำรุงพระนคร จึงได้เสดจพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรบ้านเมืองซึ่งได้มีความเจริญแล้วนั้น ก็ได้ทรงเหนการดีหลายอย่างที่จะเปนคุณเป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน....."*

ความตอนท้ายของประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัตินั้น ได้กำหนดจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินชุดแรก ซึ่งประกอบด้วยขุนนางระดับสูง จำนวน 12 ท่าน ได้แก่

1. พระยาราชสุภาวดี (เพ็ง เพ็ญกุล)
2. พระยาศรีพิพัฒ (แพ บุนนาค)
3. พระยาราชวรานุกูล (บุญรอด กัลยาณมิตร)
4. พระยากษาปน์กิจโกศล (โหมด อมาตยกุล)
5. พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค)
6. พระยามหาอำมาตย์ (ชื่น กัลยาณมิตร)
7. พระยาอภัยรณฤทธิ์ (แย้ม บุณยรัตพันธุ์)
8. พระยาราไชย (จำเริญ บุรณศิริ)
9. พระยาเจริญราชไมตรี (ตาด อมาตยกุล)
10. พระยาพิพิธโภไคย (ทองคำ สุวรรณทัต)
11. พระยากลาโหมราชเสนา (กรับ บุณยรัตพันธุ์)
12. พระยาราชโยธา (ทองอยู่ ภูมิรัตน)

เพื่อดำเนินการเป็นที่ปรึกษามาประชุมกับพระองค์ในเรื่องของข้อราชการที่สำคัญ หรือเรื่องการจะประกาศเป็นกฎหมายหรือแบบธรรมเนียมที่จะกำหนดไว้ในแผ่นดิน โดยทรงตระหนักว่าถ้าการปกครองบ้านเมืองทำโดยพระองค์แต่เพียงผู้เดียว ก็ไม่อาจสำเร็จได้ และเพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนำรูปแบบการประชุมตามลักษณะของสากลมาปรับใช้กับการประชุมของที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เช่น พยายามลดทอนจารีตเรื่องการเข้าเฝ้าฯ เพื่อให้เห็นชัดถึงพระราชปณิธานที่จะให้เคาน์ซิลออฟสเตดเป็นเสมือนหนึ่งสัญลักษณ์ของการลดทอนเรื่องของการกดขี่อำนาจจากองค์พระประมุข ให้เหลือลดน้อยลงภายในที่ประชุมแห่งนี้ และขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้ขุนนางผู้เข้าร่วมประชุมได้ร่วมแสดงความคิดเห็นตัดสินใจ ทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนั้น สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ที่ได้รับการประกาศจัดตั้งขึ้นนี้ ยังมี “อำนาจหน้าที่จะยุดหน่วงขัดขวางพระเจ้าแผ่นดินได้” และ “มีอำนาจตรวจตรา” เรื่องราวทั้งหลายให้มีความถูกต้องยุติธรรม จากนั้นจึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน”เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2417 โดยทรงกำหนดให้ “เคาน์ซิลออฟสเตด” หรือคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมายกับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน สมาชิกที่อยู่ในสภานี้ไม่ว่าจะมียศถาบรรดาศักดิ์อย่างไร มีตำแหน่งอย่างไรจะมีฐานะเท่าเทียมกัน สามารถแสดงความคิดเห็นต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ และมีความสำคัญเสมอกัน

อย่างไรก็ตาม การประชุมปรึกษาหารือข้อราชการที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเคาน์ซิลออฟสเตดในช่วงเริ่มต้นยังไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งและระเบียบวิธีพิจารณาหลายกรณีที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปลี่ยนมาใช้วิธีทำงานด้วยพระองค์เอง เมื่อทรงเห็นว่ามีข้อบกพร่องประการใดก็จะทรงมีพระราชหัตถเลขาและพระราชดำริไปยังเสนาบดีโดยตรง ประกอบกับได้เกิดเหตุการณ์ “วิกฤติการณ์วังหน้า” ขึ้นในปี พ.ศ. 2417 ทำให้การปฏิรูปประเทศในรูปแบบที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ต้องหยุดชะงักงัน และเกิดความไม่เข้าใจกันกับบรรดาข้าราชการและขุนนางรุ่นเก่าต่อการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการ

แม้ว่าที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตด เพิ่งดำเนินการมาได้ 9 เดือน เมื่อมีเหตุวิกฤติการณ์วังหน้าใน พ.ศ. 2417 ขึ้น ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการจัดประชุมกันอีก แต่การจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตด ในช่วงต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ได้แสดงถึงพระปรีชาญาณอันสุขุมคัมภีรภาพของพระองค์ที่ทรงดำเนินรัฐประศาสโนบาย

เพื่อต่อสู้กับกลุ่มอำนาจเก่าของขุนนาง โดยใช้กฎหมายมาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของบุคคล ตามหลักที่ว่าการกระทำของรัฐที่จะดำเนินการสิ่งใดจะต้องมีกฎหมายรองรับ หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตด ก็คือ กุศโลบายหนึ่งที่ทรงใช้ดึงอำนาจจากขุนนางหลักๆ ใหญ่ๆ ไม่กี่คนมาสู่พระองค์ ภายใต้ระบบที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จึงเป็นจุดแรกที่ทรงดึงอำนาจเข้ามาเพื่อลดอำนาจจากขุนนางบางกลุ่ม เพื่อวางรากฐานในการสร้างรัฐชาติ (Nation State)

13.4 การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. 2476[58]

ภายหลังจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในปี พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานกฎหมายปกครองและนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจในการบริหารการปกครองเปลี่ยนมาสู่ระบอบประชาธิปไตยหน่วยงานราชการต่างๆ ได้จัดองค์กรใหม่เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญการปกครอง การเรียนการสอนเกี่ยวกับกฎหมายปกครองก็คงยังดำเนินการสอนเรื่อยมา และได้รับการบรรจุเป็นวิชาหนึ่งในหลักสูตรชั้นปริญญาตรีและเป็นวิชาบังคับวิชาหนึ่งในหลักสูตรวิชานิติศาสตร์มาจนถึงปัจจุบัน

นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม) เป็นผู้หนึ่งที่ประสงค์จะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย “คดีปกครอง” หรือข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม)ในลักษณะเดียวกันกับ “สภาแห่งรัฐ” หรือเคาน์ซิลออฟสเตดของประเทศฝรั่งเศส และกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปอื่นๆ ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี เคาน์ซิล ออฟสเตดของกลุ่มประเทศเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่เป็น “ศาลปกครอง” พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน แต่เนื่องจากเวลานั้นสถานการณ์บ้านเมืองยังไม่เหมาะสมที่จะเรียกองค์กรที่จะตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองว่า “ศาล” เนื่องจากสัญญาทางพระราชไมตรีเกี่ยวกับการถอนคดีจากอำนาจของศาลไทยยังมีอยู่และหากไทยตั้งศาลใหม่เกรงว่าต่างประเทศจะอ้างเอาเหตุการณ์การตั้งศาลใหม่เข้ามาแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินได้จึงใช้ชื่อองค์กรดังกล่าวว่า **“คณะกรรมการกฤษฎีกา”** และได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น และให้มีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างอย่างเดียวกับ “สภาแห่งรัฐ” ของประเทศฝรั่งเศส และมีหน้าที่คล้ายคลึงกับที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จ

---

[58] “เรื่องเดียวกัน”, 2561

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้คณะกรรมการกฤษฎีกาที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และโอนงานของกรมร่างกฎหมายเดิมซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง
2. กรรมการกฤษฎีกา
3. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ได้แบ่งกรรมการกฤษฎีกา ออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการกฤษฎีกา และกรรมการร่างกฎหมาย โดยกรรมการกฤษฎีกานั้นจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการกฤษฎีกาสามัญ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญซึ่งได้แก่รัฐมนตรีทุกคน กรรมการกฤษฎีกานั้นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย รับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่รัฐบาล และมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนกรรมการร่างกฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย และรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่รัฐบาล

สถานที่ทำการของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นอยู่ในอาคารหลังเดิมของกรมร่างกฎหมาย โดยตั้งใจว่าจะใช้ชั้นล่างของอาคารสำหรับงานร่างกฎหมาย และใช้ชั้นบน ซึ่งเคยเป็นบัลลังก์พิจารณาคดีของศาลทรัพย์เชลยเป็นที่ทำการสำหรับศาลปกครอง

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 จะมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2476 มีบทบัญญัติว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้ก็ต่อเมื่อได้มีการตรากฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจนั้นอีกชั้นหนึ่ง เพื่อกำหนดว่าอะไรบ้างที่จะเป็นคดีปกครอง ในทางปฏิบัติคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามความพยายามในการผลักดันกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองตามเจตนารมณ์เมื่อแรกตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็ยังคงดำเนินเรื่อยมา มีความพยายามในการยกร่างกฎหมายว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา และกฎหมายว่าด้วยวิธี

พิจารณาคดีปกครองซึ่งสำเร็จเป็นรูปธรรมครั้งแรก เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2478 แต่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก็พบอุปสรรคบางประการที่ทำให้ไม่อาจประกาศใช้ได้

ต่อมาในปีพ.ศ. 2492 รัฐบาลในสมัยนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 จัดตั้ง **"คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์"** ขึ้น เป็นคณะกรรมการแยกต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยให้สิทธิแก่เอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นอกเหนืออำนาจหรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ดังกล่าว แล้วแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นควร ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรือไม่ก็ได้ ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา จะยังไม่มีโอกาสทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 บัญญัติไว้ แต่การมี "คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์" เมื่อปีพ.ศ.2492 ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นอีกครั้งของการมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้แก่ประชาชนอย่างไรก็ตาม ความพยายามในการอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ กลับไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเพราะการดำเนินการอาศัยหลักกฎหมายในทางแพ่งมากเกินไป หรือเพราะขาดการวางระบบการพิจารณาที่เหมาะสม จึงได้มีความพยายามครั้งใหม่ที่จะผลักดันให้เกิดองค์กรที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในรูปแบบขององค์กรตุลาการ เพื่อให้สามารถดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีได้โดยอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

13.5 การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในปี พ.ศ. 2522[59]

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นักศึกษา นักวิชาการ และประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองและทางวิชาการอย่างกว้างขวางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติขึ้นท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองในลักษณะดังกล่าว เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง **"ศาลปกครอง"**ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 นี้ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้ตราเป็นพระราชบัญญัติและแยกศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม นับเป็นเวลา 100 ปี พอดี ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งเคาน์ซิลออฟสเตดในปี พ.ศ. 2417 เพื่ออำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนตามพระ

---

[59] "เรื่องเดียวกัน", 2561

ราชประสงค์ ที่แนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองเริ่มเป็นรูปเป็นร่างอีกครั้ง และมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยที่ยังมิได้มีการวางรากฐานให้พร้อม กล่าวคือ การมีพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาศาลปกครองที่มีความรู้ในเรื่องกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง การสร้างความเข้าใจให้ข้าราชการ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเห็นชอบและยอมรับว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างมีหลักเกณฑ์แห่งความถูกต้องและสมเหตุสมผล และสุดท้ายซึ่งเป็นข้อสำคัญมากก็คือการวางรากฐานให้ประชาชนรู้สึกสำนึกในสิทธิอันควรมีควรได้ของตนกล้าที่จะเรียกร้องให้มีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ พ.ศ. ... เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เดิม เพื่อวางรากฐานในเรื่องดังกล่าว อันจะนำไปสู่ความพร้อมในการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต แต่ไม่ทันที่จะได้เดินหน้าวางรากฐานการจัดตั้งศาลปกครองอย่างที่ได้วางแผนไว้แต่เดิมก็เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 เสียก่อน

หลังการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 คณะปฏิรูปแผ่นดินได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 แทน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองการดำเนินการ เพื่อจัดตั้งศาลปกครองจึงหยุดชะงักลงอีกครั้ง ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 แทน รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นได้แถลงนโยบายที่จะเร่งรีบจัดตั้งศาลปกครอง แต่เนื่องจากรัฐบาลชุดดังกล่าวบริหารงานได้เพียงปีเศษเท่านั้น การดำเนินการ จึงยังไม่คืบหน้าจนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมิได้บัญญัติเรื่องของศาลปกครองไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในสมัยนั้นได้ริเริ่มผลักดันให้มีการปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาตามแนวความคิดเดิมที่เคยเสนอไว้เมื่อปีพ.ศ. 2417 คือการวางรากฐานในด้านต่างๆ เพื่อให้พร้อมสำหรับการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2476 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 และบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท เรียกว่า“กรรมการร่างกฎหมาย” และ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”กรรมการร่างกฎหมายนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ

ร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

สำหรับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาคดีในลักษณะเดียวกับการพิจารณาของศาล แล้วเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

สำหรับระบบการร้องทุกข์ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองต่อไปในอนาคตนั้น ได้นำเอา **"ระบบไต่สวนหาข้อเท็จจริง"** มาใช้ รวมทั้งมีการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยโดย **"พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน"** โดยการร้องทุกข์นั้นเริ่มจากเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา และไม่เสียค่าธรรมเนียม เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน จัดทำเป็นบันทึกสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ครบถ้วน พร้อมทั้งให้โอกาสผู้ร้องทุกข์ และหน่วยงานของรัฐชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็น "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" จะทำ "คำแถลงการณ์" โดยให้ความเห็นอิสระทั้งในด้านข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย เป็นการชี้ขาดเบื้องต้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาคำแถลงการณ์ แล้วจากนั้นจะปรึกษาหารือเป็นองค์คณะ เพื่อลงมติคำวินิจฉัยชี้ขาด และเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย จะต้องระบุเหตุผลของการสั่งการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้รูปแบบและผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จึงไม่อาจถือว่ามีรูปแบบเช่นเดียวกับศาลปกครองได้ เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีผลบังคับทางกฎหมายก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลให้ความเห็นชอบเสียก่อน ในขณะที่การพิจารณาคดีในรูปแบบของศาลปกครองนั้น คำวินิจฉัยของศาลเป็นเด็ดขาด และฝ่ายปกครองต้องยอมรับปฏิบัติตาม ความพยายามในการจัดตั้ง **"ศาลปกครอง"** จึงยังคงดำเนินต่อไป

13.6 การพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สู่การจัดตั้งศาลปกครอง[60]

ในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาใน พ.ศ. 2535 ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะ“พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี” และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำมาตรการและแผนงานต่างๆ เสร็จแล้ว แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน

ต่อมาใน พ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า “รัฐบาลจะปรับปรุงกระบวนการอำนวยความยุติธรรมทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา ให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัย เป็นระบบที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” ดร. โภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยให้มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองด้วย และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปแต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน

รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาใน พ.ศ. 2539 ว่ารัฐบาลจะ “เร่งรัดผลักดัน...ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ดร.โภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่เคยนำเสนอรัฐบาลที่แล้วต่อคณะรัฐมนตรี ในขณะเดียวกัน กระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นศาลชำนัญพิเศษอยู่ในระบบศาลยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรีเช่นกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วให้ยึดตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยให้ศาลปกครองมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ ไม่สังกัดส่วนราชการใด และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯตามหลักการดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร

---

[60]“ เรื่องเดียวกัน”, 2561

ต่อมาได้มีแนวความคิดและความพยายามในการปฏิรูปทางการเมือง โดยมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน โดยคณะกรรมาธิการฯ เห็นด้วยกับข้อเสนอของเลขานุการฯ (ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) และคณะนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนที่เสนอให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงบัญญัติให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่รัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งนายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขณะนั้น ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว และได้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ซึ่งในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2542 ต่อมา วันจันทร์ที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2543 เกือบ 1 ปี นับจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้

14. การฟ้องคดีปกครอง [61]

14.1 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาอย่างน้อย 3 ประเด็น ตามลำดับ ดังนี้

14.1.1 ประเด็นแรก ศาลจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ถ้าคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจึงจะพิจารณาประเด็นต่อไปว่า คำฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขใน การฟ้องคดีปกครองอย่างครบถ้วนที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าถูกต้องครบถ้วนทุกเงื่อนไขในคดีแต่ละประเภทแล้วศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ต่อไปตามข้อ 42 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

---

[61] ดร.ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, ข้อความคิดว่าด้วยเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง, ค้นคืน 8 มิถุนายน 2561, จาก http:// http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1940

14.1.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง หมายความว่า เงื่อนไขทุกประการเกี่ยวกับคำฟ้องหรือที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเคารพหรือดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอาจกำหนด โดยกฎหมาย ระเบียบ แนวคำพิพากษาของศาล หรือหลักกฎหมายทั่วไป หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

14.1.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองประกอบด้วย

1) ศาลจะรับคำฟ้องเฉพาะคำฟ้องที่ “สมบูรณ์ครบถ้วน” กล่าวคือ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองครบถ้วนแล้วเท่านั้น

2) ศาลจะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองหลังจากพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองแล้ว

3) ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เองแม้คู่กรณีจะไม่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างก็ตาม และมีผลตลอดกระบวนพิจารณา

4) ในคดีที่มีหลายข้อหาศาลต้องพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองในทุกข้อหาที่ฟ้อง

14.2 ประเภทของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองอาจแบ่งออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

14.2.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้ฟ้องคดี ประกอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถในการฟ้องคดี และเงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดี

14.2.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดี

14.2.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้อง**คดี**ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี

14.2.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโต้แย้งประกอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้วจึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี

14.2.5 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

14.2.6 เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและค่าธรรมเนียมศาล

14.2.7 เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนพิจารณาซ้ำ

14.3 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อได้พิจารณาภาพรวมของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นต่อไปจะได้กล่าวถึงเนื้อหาของเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 9 เงื่อนไข ดังนี้

14.3.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถในการฟ้องคดี เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถตามกฎหมายของบุคคลธรรมดา และของนิติบุคคล ในการฟ้องคดีรวมถึงการมอบอำนาจให้ฟ้องคดีแทน เช่น บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ (ข้อ 26 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543)

สำหรับการฟ้องคดีปกครองของผู้เยาว์นั้น ข้อ 27 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ผู้เยาว์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองได้ต่อเมื่อมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี บริบูรณ์ และได้รับอนุญาตจากศาล สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท หรือสมาคมต่างๆ นั้น การฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลดังกล่าวต้องกระทำโดยตัวแทนของนิติบุคคลนั้น ตัวอย่างเช่น การที่กรรมการของผู้ฟ้องคดี (บริษัท อ.) ซึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อท้ายคำฟ้องพร้อมประทับตราสำคัญของบริษัทมีอำนาจลงชื่อผูกพันผู้ฟ้องคดีเฉพาะธุรกรรมด้านการเงินและทรัพย์สินวงเงินตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไปเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจลงชื่อผูกพันผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการฟ้องคดีตามหนังสือรับรองจดทะเบียนบริษัทจำกัดนั้น ทำให้คำฟ้องดังกล่าวไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

14.3.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายเป็นข้อความคิดทางกฎหมายที่สร้างขึ้นมาเพื่อกำหนดบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า **“หากไม่มีส่วนได้เสียก็ไม่อาจฟ้องคดีได้”** ทั้งนี้ เพื่อมิให้การฟ้องคดีปกครองกลายเป็นการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลในทางที่ไม่ชอบ ส่วนกรณีใดจะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น มีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก คดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีพียงแต่ได้รับการกระทบกระเทือนจากกฎหรือคำสั่งหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว **กล่าวอีกนัยหนึ่ง** ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงและแน่นอนกับกฎหรือคำสั่งหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้

ประการที่สอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องถูกโต้แย้งสิทธิ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ถูกกระทำละเมิดโดยตรงหรือเป็นคู่สัญญาที่ถูกโต้แย้งสิทธิจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

14.3.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เงื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ตอนท้ายว่า“การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือนร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา 72” ตัวอย่างเช่น คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 761/2545) หรือขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่และไปปฏิบัติหน้าที่อื่น (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1489/2545) เป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ เงื่อนไขข้อนี้ยังหมายความว่า ศาลปกครองจำเป็นต้องมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงจะแก้ไขหรือบรรเทาความเดือนร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น หากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว

ก็เป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

14.3.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี

เงื่อนไขข้อนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีสาระสำคัญว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในฝ่ายปกครองก่อนตามกฎหมายเฉพาะหรือตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อมีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

นอกจากนี้ เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดียังนำมาใช้กับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บางกรณีด้วย เช่น กรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่จัดพิมพ์หรือจัดหาข้อมูลข่าวสารไว้บริการประชาชนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (ไม่ใช่กรณีปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว) ผู้ฟ้องคดีต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามมาตรา 13 เสียก่อน หากไม่ดำเนินการ ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2551)

อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นที่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรงโดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี เช่น

1) กรณีฟ้องเพิกถอนกฎ (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

2) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

3) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ (มาตรา 44 ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

4) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่กรณีในการทำคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

5) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป หรือคำสั่งอื่น

6) กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองมาก่อน ตัวอย่างเช่น คำสั่งที่ฝ่ายปกครองออกไป โดยปราศจากอำนาจอย่างชัดแจ้ง

7) กรณีที่คำสั่งทางปกครองระบุให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

8) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

9) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นที่สุด

10) กรณีฟ้องละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

11) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองใหม่เพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเดิมมาแล้ว กรณีเช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองใหม่นั้นอีก

14.3.5 เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้ว จึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้ เงื่อนไขข้อนี้มีสาระสำคัญว่า เรื่องที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น ต้องเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่มีผลบังคับทันที กล่าวคือ ต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย หรือก่อให้เกิดข้อผูกพันหรือสิทธิต่างๆ ต่อผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองได้ฝ่ายเดียว โดยไม่จำต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นแต่ประการใด ศาลปกครองจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ หากเรื่องที่ฟ้องเป็นเพียงความเห็นก็ดี การตอบข้อหารือก็ดี

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การที่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้วจึงจะมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้นั้น เป็นประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง มิใช่ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครอง กล่าวคือ แม้จะยังไม่มีการออกคำสั่งทาง

ปกครองหรือกฎก็ตาม แต่หากมีการดำเนินการโดยฝ่ายปกครองแล้ว ก็ถือเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเพียงแต่ยังไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเท่านั้น

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองนั้น เป็นประเด็นเกี่ยวกับการกระทำที่อยู่หรือไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น การกระทำของรัฐบาลซึ่งเป็นงานด้านนโยบาย งานทางการเมือง การกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือนิติกรรมทางตุลาการ ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครอง มิใช่ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ดังนั้น จึงต้องแยกประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองและประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองออกจากกันให้ชัดเจน

14.3.6 เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นต้องก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี

เงื่อนไขนี้มาจากหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส โดยศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่า นอกจากนิติกรรมทางปกครองจะต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้ว นิติกรรมทางปกครองนั้นต้องก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดีด้วย ศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หากนิติกรรมทางปกครองนั้นเพียงแต่ก่อให้เกิดความขัดข้องเล็กน้อย ซึ่งเกิดขึ้นเป็นปกติจากการดำเนินการในหน่วยงานนั้น ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เช่น การกระทำที่อยู่ในขั้นตระเตรียมการเพื่อที่จะออกกฎหรือทางปกครอง หรือคำสั่งยืนยัน ที่มีวัตถุประสงค์และเนื้อหา (ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย) ไม่ต่างไปจากคำสั่งเดิม หรือมาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่มีขึ้นเพื่อจัดระบบการทำงานภายในฝ่ายปกครองและมีผลใช้บังคับเฉพาะกับฝ่ายปกครองเท่านั้น หรือคำสั่งจัดระบบงานภายในกองหรือสำนัก หรือคำสั่งย้ายข้าราชการภายในกองโดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์หรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคำพิพากษาของศาลปกครองไทย ก็จะพบได้ว่ามีแนวทางที่คล้ายกัน โดยศาลจะถือว่า หากคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นไม่ได้ก่อผลกระทบกระเทือนอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

14.3.7 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49)

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49) แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงาน หรือหากผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้แจงดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้ กรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจง (มาตรา 49)

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ดี ระยะเวลา 1 ปี นั้น จะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51)

4) คดีพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ดี ระยะเวลา 5 ปี นั้น จะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 51)

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า คำว่า “วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” ในมาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น พึงติดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่จะพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า วันใดถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันจะเป็นจุดเริ่มต้นในการนับอายุความฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

14.3.8 เงื่อนไขเกี่ยวกับแบบของคำฟ้อง และค่าธรรมเนียมศาล คำฟ้องคดีปกครองต้องมีเนื้อหาตามที่ระบุในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อนึ่ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่จำต้องมีทนายความ ในการนี้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลโดยตรง หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (มาตรา 46)

14.3.9 เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนพิจารณาซ้ำ เงื่อนไขข้อนี้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 36 (1) ซึ่งกำหนดห้ามการฟ้องซ้อน ข้อ 97 ห้ามการฟ้องซ้ำ และข้อ 96 ห้ามดำเนินกระบวนพิจารณาซ้ำ หากคำฟ้องใดเป็นการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนพิจารณาซ้ำศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

14.3.10 เงื่อนไขวิธีการคุ้มครองชั่วคราว มีบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66 บัญญัติว่า กรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีด้วยกัน 2 กรณี คือ การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

1) การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การขอให้ชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ได้เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติ ดังนั้น ในระหว่างพิจารณาคดีผู้ฟ้องคดีก็ยังคงถูกบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีเช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีสามารถขอมาในคำฟ้องหรืออาจยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อน อย่างไรก็ตามผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงเหตุผลในคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการจะขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และหากกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นยังคงมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการเยียวยาแก้ไขอย่างไร

2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หมายถึง การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีจะยื่นคำขอได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วยเหตุอื่นที่นอกเหนือไปจากการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยสามารถยื่นคำขอได้ในกรณีใดกรณีหนึ่งดังนี้

(1) กรณีการขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนก่อนการพิพากษาโดยจะยื่นมากับคำฟ้องหรือยื่นในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

(2) กรณีขอให้คุ้มครองประโยชน์เป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำขออาจเป็น ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ร้องสอดก็ได้ โดยจะยื่นคำขอในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี กรณีขอให้คุ้มครองประโยชน์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอหรือเพื่อประโยชน์ในการบังคับตามคำพิพากษาเมื่อคดีสิ้นสุด

กล่าวโดยสรุปแล้ว การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจำต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกว่า คดีนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ จากนั้นจึงจะพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ถ้าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ศาลจึงจะรับ

คำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีต่อไป หากคำฟ้องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา

ดังนั้น จากการศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนทำให้ทราบได้ว่าการกระทำความผิดวินัยเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้าราชการต้องรับโทษทางวินัย **วินัย** จึงเป็นกรอบกฎหมายของข้าราชการพลเรือนอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันไม่ให้กระทำความผิด ซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎี หลักการและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยกำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดต้องถูกลงโทษทางวินัยจึงเข้าสู่กระบวนการกลั่นกรองการลงโทษกล่าวคือการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษสู่หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ในประเทศไทย รวมทั้งทำการศึกษาหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์การลงโทษของต่างประเทศควบคู่กัน เพื่อนำมาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียต่อไป

บทที่ 3
การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศ

ในการศึกษาครั้งนี้ได้นำโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่และขั้นตอนอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ของประเทศไทย ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายในระบบกฎหมายซิวิลลอว์ (Civil Law) ที่มีวิธีการปฏิบัติแตกต่างกันกับระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ในการบริหารงานบุคคลที่ต้องมีการลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ จึงได้นำรูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เป็นต้น เพื่อนำมาเปรียบเทียบให้เห็นการบริหารงานบุคคลในแต่ละประเทศ ดังนี้

1. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย (ก.พ.ค.)

1.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

ผลของการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม(ก.พ.ค.) และมีการวางมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กล่าวคือ เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ทุกฉบับจนถึง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นของ ก.พ. ทำให้ ก.พ. มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งด้าน **นิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ** บทบาทในด้านตุลาการ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. ระเบียบ และหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล บทบาทในด้านบริหาร ได้แก่ การตีความ และการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการลงโทษข้าราชการพลเรือน และพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ทำให้ถูกมองว่า ก.พ. เป็นผู้เผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อีกทั้งทำให้ ก.พ. มีลักษณะเหมือนคนสวมหมวก 3 ใบ คือ เมื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหารก็สวมหมวกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นลูกมือของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการลงโทษข้าราชการ และพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นผู้กำกับฝ่ายบริหาร

ส่วนเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่มีอำนาจเป็นของตนเองอยู่บ้าง คือ บางเรื่องก็กำหนดได้เอง บางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ ก.พ. ซึ่งอยู่ภายใต้กำกับของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ได้

1.1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2551 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทยหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ประกอบด้วย กรรมการ 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว[62] และกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธาน ศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขานุการ ทำการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. จากนั้นให้ผู้ได้รับคัดเลือกดังกล่าวประชุม และคัดเลือกกันเอง ให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง[63]

1) คุณสมบัติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีดังนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี

(3) มีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ก. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ข. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

ค. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

---

[62] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 24 และมาตรา 29

[63] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 26

ง. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขต หรือเทียบเท่า

จ. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือ เทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

ฉ. เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่ง รองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี[64]

2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) เป็นข้าราชการ

(2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด

(3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบ ในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

(5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

(6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่ง หรือประกอบการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา[65]

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์[66] หรือร้องทุกข์[67] ได้ด้วย

3) คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย

1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน

2) รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน

3) กรรมการ ก.พ.

---

[64] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 25

[65] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 27

[66] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 36

[67] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 34

4) ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ.

5) ให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ[68]

1.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ขึ้น ให้มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการอิสระจากฝ่ายบริหาร และมีหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาสความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นกลางทางการเมือง ตลอดจนมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) อำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ดังนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

(4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง[69]

2) อำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่

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

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

---

[68] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 26

[69] ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 - 2551, หน้า 661 - 662

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

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

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

1.2 บทบาทในการเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยรับพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการในบางกรณีนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ตัดบทบาทหน้าที่ของ ก.พ.โดยให้เป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้[70] กล่าวคือ

1.2.1 เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การร้องทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การร้องทุกข์ในกรณีที่เหตุเกิดจากปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่น ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (ลักษณะ 4 หมวด 10 มาตรา 123) แนวคิดที่ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เป็นเช่นเดียวกับการอุทธรณ์

1.2.2 เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ร้องทุกข์ ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การถูกสั่งให้ออกจากราชการในบางกรณีให้อุทธรณ์ ในบางกรณีให้ร้องทุกข์ (ลักษณะ 4 หมวด 9 มาตรา 114 และหมวด 10 มาตรา 123)[71] นอกจากนี้ อำนาจของกรรมการ ก.พ.ค. และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจดังนี้

1) สั่งให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการอันเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายในเวลาที่กำหนด

2) สั่งให้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมตลอดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้ถ้อยคำ ในการนี้จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนเพิ่มเติมไว้ด้วยก็ได้

---

[70] “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 664

[71] “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 672 - 673

3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของกระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

4) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น

5) สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม

1.3 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย[72]

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย หมายถึง ข้าราชการพลเรือนผู้ที่ได้กระทำผิดวินัย และถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งเป็นโทษทางวินัยตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์

1.4 คำอุทธรณ์และวิธีการยื่นอุทธรณ์

คำอุทธรณ์[73]

1.4.1 คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธานกรรมการ ก.พ.ค. โดยใช้คำสุภาพ และมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ระบุชื่อ ตำแหน่ง สังกัดและที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์

(2) คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์และวันที่รับทราบคำสั่ง

(3) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

(4) คำขอของผู้อุทธรณ์

(5) ลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์

อนึ่ง ถ้าเป็นการอุทธรณ์โดยทายาทหรือผู้ได้รับมอบหมายให้อุทธรณ์แทนให้ปรับสาระสำคัญได้ตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญให้สามารถเข้าใจได้ตาม (1) – (5) ที่กล่าวข้างต้น

---

[72] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114

[73] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 27

1.4.2 ให้ผู้อุทธรณ์จัดทำสำเนาหนังสืออุทธรณ์และสำเนาพยานหลักฐานโดยรับรองสำเนาถูกต้องยื่นพร้อมกับหนังสืออุทธรณ์ด้วย กรณีที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย

1.4.3 ถ้ามีการมอบหมายให้ดำเนินการแทนให้แนบหนังสือมอบหมายพร้อมหนังสืออุทธรณ์ด้วย

1.5 การยื่นหนังสืออุทธรณ์มี 2 วิธี[74] คือ

(1) ยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่ สำนักงาน ก.พ. อาคาร 1 เลขที่ 47/111 ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000 และให้ถือวันที่รับหนังสือตามหลักฐานการลงทะเบียนรับหนังสือตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์

(2) ยื่นหนังสืออุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนมายังสำนักงาน ก.พ. ที่อยู่ 47/111 ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000 และให้ถือวันที่ที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ซองหนังสืออุทธรณ์เป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์

1.6 ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์[75]

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์มี 2 กรณี ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

(2) ทายาทของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 90 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ถึงแก่ความตาย

1.7 การนับระยะเวลาอุทธรณ์

การนับระยะเวลาอุทธรณ์ต้องถือตามกรณีดังต่อไปนี้[76]

(1) ให้ถือวันที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์เป็นวันรับทราบคำสั่ง

(2) ในกรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง และมีการแจ้งคำสั่งให้ทราบกับมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์แล้ว และทำบันทึกลงวันเดือนปีเวลา และ

---

[74] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 11

[75] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 29

[76] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 31

สถานที่ที่แจ้ง และลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือวันที่แจ้งนั้นเป็นวันรับทราบคำสั่ง

(3) ในกรณีที่ไม่อาจแจ้งให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ลงลายมือชื่อรับทราบในคำสั่งได้โดยตรง และได้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ณ ที่อยู่ของผู้นั้น ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ โดยส่งสำเนาคำสั่งไปให้สองฉบับเพื่อให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์เก็บไว้หนึ่งฉบับ ส่วนอีกฉบับหนึ่งให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบคำสั่งแล้วส่งกลับคืนมาเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีเช่นนี้เมื่อล่วงพ้น 30 วันนับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนว่าผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้รับเอกสารดังกล่าวหรือมีผู้รับแทนแล้ว แม้ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งฉบับที่ให้ลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบคำสั่งกลับคืนมา ก็ให้ถือว่าผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้รับทราบคำสั่งแล้ว

1.8 การพิจารณาและวิธีพิจารณาอุทธรณ์

1.8.1 ขั้นตอนพิจารณารับหรือไม่รับอุทธรณ์

1) กรรมการเจ้าของสำนวน อาจกำหนดประเด็นให้นิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนวิเคราะห์และพิจารณาทำความเห็นเสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ดังนี้[77]

(1) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่มีการดำเนินการโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ ก็ให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป

(2) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ยังไม่ชัดเจนหรือที่ยังมีการดำเนินการ โดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็ให้มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 7 วัน หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ให้เสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณามีคำวินิจฉัย

(3) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณาก็ให้เสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณามีคำวินิจฉัย ซึ่งอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา มีดังนี้[78]

ก. เป็นเรื่องที่ไม่อาจอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.ได้ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

---

[77] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 48

[78] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ,ข้อ 49

ข. ผู้อุทธรณ์มิใช่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

ค. เป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ง. เป็นเรื่องที่ได้เคยมีการอุทธรณ์และได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

1.8.2 เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้รับความเห็นของกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว ให้องค์คณะวินิจฉัยพิจารณามีคำวินิจฉัย ดังนี้[79]

1) ในกรณีที่ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย

(ก) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา ก็ให้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบ

(ข) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ ก็ให้สั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและให้กรรมการ ก.พ.ค. เจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป

2) ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นองค์คณะวินิจฉัย

(ก) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา ก็ให้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและเสนอ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยเมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยแล้ว ให้จำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบ

(ข) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ ก็ให้สั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและให้กรรมการเจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป

1.9 ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ การคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(ก) เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวน เห็นว่าอุทธรณ์ใดเป็นอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง โดยส่งสำเนาคำอุทธรณ์และสำเนาพยานหลักฐานไปด้วยในกรณีที่เห็นสมควรจะกำหนดประเด็นที่คู่กรณีในอุทธรณ์ต้องทำคำแก้อุทธรณ์ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาด้วยก็ได้[80] และหากคู่กรณีในอุทธรณ์มิได้จัดทำคำแก้อุทธรณ์ พร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีในอุทธรณ์ยอมรับ

---

[79] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 50

[80] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 51

ข้อเท็จจริง ตามข้ออุทธรณ์และให้กรรมการเจ้าของสำนวนพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม[81]

(ข) เมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนา คำแก้อุทธรณ์พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้อุทธรณ์เพื่อให้ผู้อุทธรณ์คัดค้าน หรือยอมรับคำ แก้อุทธรณ์ หรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวน ในการนี้จะกำหนดประเด็นให้ผู้อุทธรณ์ต้องชี้แจงหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใดๆด้วยก็ได้ หากผู้อุทธรณ์ประสงค์จะคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ให้ทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำแก้อุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ แต่ประสงค์จะให้พิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบภายในกำหนดเวลา 15 วัน ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการใดๆ ให้กรรมการเจ้าของสำนวนสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบก็ได้[82]

(ค) ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แก่คู่กรณีในอุทธรณ์ เพื่อยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมตามจำนวนที่กำหนดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด[83] หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหรือเมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมแล้ว หากกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าเรื่องอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาหรือมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องนี้ทั้งหมดเสนอองค์คณะวินิจฉัย เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

1.10 ขั้นตอนการทำคำวินิจฉัยและคำสั่ง

1.10.1 นัดประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัย[84]

1.10.2 มีคำวินิจฉัย ซึ่งคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย [85]

1) ชื่อผู้อุทธรณ์

2) ชื่อคู่กรณีในอุทธรณ์

3) สรุปอุทธรณ์และคำขอของผู้อุทธรณ์

4) สรุปคำแก้อุทธรณ์

---

[81] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 54

[82] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 55

[83] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 57

[84] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 84

[85] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 85

5) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย

6) คำวินิจฉัยแต่ละประเด็นพร้อมทั้งเหตุผล

7) สรุปคำวินิจฉัยที่กำหนดให้คู่กรณีปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป

คำวินิจฉัยหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งต้องลงลายมือชื่อขององค์คณะวินิจฉัยที่นั่งพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นด้วย ถ้าผู้ใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้ผู้นั้นจดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นด้วย

1.10.3 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัย ดังนี้[86]

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย และระดับโทษเหมาะสมแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

3) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

4) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์ กระทำผิดวินัยให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

5) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

ในกรณีที่องค์คณะวินิจฉัยเห็นสมควรเยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้มีคำวินิจฉัยตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณี ที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 ว่าสมควรเพิ่มโทษ จึงจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้

1.10.4 กำหนดการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จ

---

[86] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 86

ภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย[87]

1.11 การปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย[88]

1.12 สิทธินำคดีไปฟ้องศาล

กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.[89]

2. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ

ซึ่งในหลายประเทศได้มีระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพการบริหารงานบุคคลของประเทศนั้นๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้คำว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board ย่อว่า MSPB) ส่วนประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบองค์กลางบริหารงานบุคคล เป็นต้น

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา[90]

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งในระบบบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการไว้โดยเฉพาะ เรียกว่า **“คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา” (U.S. Merit Systems Protection Board ย่อว่า MSPB)** ทำให้ในระบบบริหารงานบุคคลดังกล่าวมีเหตุผลและความเป็นมาที่มีความพิเศษแตกต่างไปจากเดิม รวมทั้งในเรื่องของภารกิจหลัก โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

---

[87] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 91

[88] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116 วรรคแรก

[89] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116 วรรคสอง

[90] สำนักงาน ก.พ., หลักและแนวคิดนโยบาย และทิศทางการบริหารคน, กรุงเทพมหานคร:บริษัทแอนบอร์น พรินต์ จำกัด, 2549, หน้า 132 – 150, อ้างใน ปิลันธน์ กาทอง, องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์และร้องทุกข์,วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2553, หน้า 31-34

2.1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา[91]

ผลของการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐครั้งสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา โครงสร้างของ MSPB จึงมีลักษณะพิเศษทั้งในเรื่องของการจัดรูปแบบองค์กร การสรรหา และการคัดเลือกตลอดจนหน่วยงานธุรการ ดังนี้

1) รูปแบบองค์กร

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์ของสาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมันว่าการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรมปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยมิชอบ และข้าราชการประจำได้รับการปกป้องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารของส่วนราชการ ตลอดจนเป็นการแทนที่การทำงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (CSC) ในอดีตที่สวมบทบาทหลากหลายที่ขัดแย้งกันเอง ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จึงมีลักษณะเป็นองค์กร “อิสระกึ่งตุลาการ” ในสังกัดฝ่ายบริหารโดยมีการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย ส่วนรองประธานกรรมการ และกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยกรรมการดังกล่าวจะมีวาระการดำรงตำแหน่งจำนวน 7 ปี และสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้กรรมการผู้ครบวาระอาจดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่แทน แต่การดำรงตำแหน่งดังกล่าว นี้จะต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี

ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) อยู่ทั้งหมด ประมาณ 230 คน โดยเจ้าหน้าที่จำนวนดังกล่าวนี้จะรับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 1.8 ล้านคน ในจำนวนเจ้าหน้าที่ 230 คนนี้ สามารถแบ่งเป็นบุคลากรในส่วนของตุลาการคดีปกครอง (ADJ) จำนวน 61 คน และนิติกรผู้ช่วย (Legal Assistant) จำนวน 40 คน โดยสัดส่วนของตุลาการคดีปกครอง (ADJ) กับนิติกรผู้ช่วยจะอยู่ในอัตรา สัดส่วน 3: 2

---

[91] ฐิตาพัสว์ ทองมา, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556, หน้า 39

เว้นแต่หากเป็นผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ที่มีประสบการณ์ในการวินิจฉัยคดีมาก อาจไม่มีนิติกรผู้ช่วยประจำก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นี้ จะมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี ซี และมีสำนักงานภาค 5 ภาค ได้แก่ Atlanta Regional Office, Central Regional Office, Washington DC Regional Office, Northeastern Regional Office และ Western Regional Office

2) การสรรหาและการคัดเลือก

ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และเพื่อความต่อเนื่องของงาน ดังนั้น กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) จึงกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มีคุณลักษณะพิเศษ โดยกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยคณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง (bipartisan) และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี นอกจากนี้ ประธานาธิบดีไม่สามารถที่จะปลดกรรมการได้ เว้นแต่กรรมการไม่มีประสิทธิภาพละทิ้งหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ

หน่วยงานภายใน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะประกอบด้วยหน่วยงานธุรการที่สามารถแบ่งออกเป็นสำนักงานและแผนก โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Administrative Law Judge)

(2) สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Regional Operation)

(3) สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel)

(4) สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution)

(5) สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity)

(6) สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices)

(7) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of Clerk of the Board)

(8) สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel)

(9) กองการเงินและการบริหารสำนักงาน (Financial and Administrative Management Division)

(10) กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division)

2.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม[92]

1) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 หรือ "CSRA" ได้บัญญัติให้หน่วยงาน "MSPB" มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนสหพันธรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางการบริหารงานบุคคลของรัฐ คำอุทธรณ์ที่เคยอุทธรณ์ไปยังหน่วยงาน "Civil Service Commission" (หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้ว) รวมถึงคำอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับการกระทำอื่นๆ ของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมาย "CSRA"กำหนดให้ต้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน "MSPB"

(2) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์บางเรื่องที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงาน Office Of Personnel Management "OPM" (สำนักงานจัดการด้านบริหารงานบุคคล) ให้ต้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน "MSPB"

(3) ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญซึ่งนำเข้าสู่การพิจารณาจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) ในกรณีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนระบบคุณธรรมและกรณีอื่นๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาภายใต้อำนาจการตัดสินของคณะกรรมการ

(4) ดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อศึกษาว่าหน่วยงานเหล่านั้นมีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติ ด้านการบริหารงานบุคคลหรือไม่

(5) ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักงานบริหารงานบุคคลเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล

การที่กฎหมาย "CSRA"ไม่ได้บัญญัติให้หน่วยงาน "MSPB" ต้องรับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจากทุกส่วนราชการนั้นเนื่องจากเจตนารมณ์หลักของกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานรัฐส่วนสหพันธรัฐโดยเฉพาะเท่านั้น (Federal Personnel Management)

แม้ว่ากฎหมาย "CSRA"จะห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐส่วนอื่นใช้สิทธิอุทธรณ์การกระทำทางการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา/หน่วยงานต้นสังกัดที่มี

---

[92] "เรื่องเดียวกัน", หน้า 41- 44

ผลกระทบต่อตนไป ยังหน่วยงาน “MSPB” แต่บุคคลเหล่านั้นอาจนำเรื่องร้องทุกข์ของตนร้องเรียนต่อหน่วยงาน “OPM” โดยตรง หรือเข้าสู่กระบวนการร้องทุกข์ภายในหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ (agency grievance procedure) แทนได้

คดีที่ร้องเรียนต่อหน่วยงาน “MSPB” โดยส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่อุทธรณ์เกี่ยวกับความมิชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการบริหารบุคคลของหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ เรื่องที่มีการอุทธรณ์ขึ้นมามากที่สุดนั้น มักจะเกี่ยวกับการสั่งปลดออกจากตำแหน่งโดยมิชอบ การสั่งพักงานนานเกินกว่า 14 วัน โดยมิชอบ การสั่งลดตำแหน่ง หรือลดขั้นเงินเดือนโดยมิชอบ หรือการสั่งไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนโดยมิชอบ ส่วนเรื่องที่มีการร้องเรียนเป็นอันดับรองลงมาจะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของ หน่วยงาน “OPM” เกี่ยวกับเรื่องการเกษียณอายุราชการ นอกจากนั้นแล้วจะเป็นคดีอย่างอื่น เช่น การอุทธรณ์เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของหน่วยงาน “OPM”การอุทธรณ์เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติด้านการจ้างงานของหน่วยงาน “OPM” (เช่น การกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือวิธีการทดสอบหรือการประเมินผลการทำงานเป็นต้น)

กรณีคดีที่มีการอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” มีประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ (issue of discrimination) ผู้อุทธรณ์ซึ่งไม่พอใจในผลของคำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน“MSPB” ดังกล่าว มีสิทธิที่จะร้องขอให้หน่วยงาน “Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)” เข้ามาพิจารณาทบทวนคำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน “MSPB” ได้ และหากผลของคำวินิจฉัยของหน่วยงาน “EEOC” ขัดกับคำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน “MSPB” คดีดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปยัง “Special Panel” หรือคณะกรรมการพิเศษ[93] เพื่อดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป สำหรับคดีที่ไม่ได้อยู่เขตอำนาจของหน่วยงาน “MSPB” แต่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกันกับเรื่องการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ก็อาจร้องทุกข์ไปยังหน่วยงาน “EEOC” โดยตรง หรืออาจร้องเรียนไปตามกระบวนการร้องทุกข์ภายในหน่วยงานของตนก็ได้

---

[93] “Special Panel” หรือคณะกรรมการพิเศษ จะประกอบด้วยกลุ่มบุคคลดังต่อไปนี้

1. ประธานคณะกรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จำนวน 1 คน

2. ผู้แทนจากหน่วยงาน “MSPB” ซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการของหน่วยงาน “MSPB” และได้รับการแต่งตั้งจากประธานของหน่วยงาน “MSPB” จำนวน 1 คน

3. ผู้แทนจากหน่วยงาน “EEOC” ซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการของหน่วยงาน “EEOC”และได้รับการแต่งตั้งจากประธานของหน่วยงาน “EEOC” จำนวน 1 คน อ้างใน เพ็ญนภา พจชมานะวงศ์, นวพรพล ไชยศิริ, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา,บทความวิชาการ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 5

ในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือสหภาพข้าราชการ (bargaining unit) โดยลงนามในข้อตกลงร่วมกันกับหน่วยงานรัฐและกำหนดเงื่อนไขว่าถ้ามีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลระหว่างสมาชิกกับหน่วยงานรัฐขึ้นจะต้องนำเรื่องเข้าสู่ “กระบวนการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหาย” (negotiated grievance procedure) เสียก่อน เจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวต้องนำเรื่องร้องเรียนไปตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ก่อนร้องทุกข์ต่อหน่วยงาน “MSPB”

สำหรับผู้ที่จะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” นั้น โดยทั่วไปแล้วมิใช่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานส่วนสหพันธรัฐทุกคนจะเป็นผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” ได้ เนื่องจากได้มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิอุทธรณ์เอาไว้โดยเฉพาะ เช่น ผู้อุทธรณ์จะต้องเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุโดยการแข่งขันและผ่านการทดลองงานแล้ว หรือมีตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานไปรษณีย์ระดับผู้ควบคุมงาน (supervisor) /ผู้จัดการ (manager) ที่มีอายุงานตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปเป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่อื่นๆ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวข้างต้นแล้วหน่วยงาน “MSPB” ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ เช่น

(1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

(2) วินิจฉัยคดีที่ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องคดีกรณีมีการกระทำทางการบริหารงานทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและที่ขัดกับกฎหมาย Hatch Act

(3) ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management “OPM”ว่าสอดคล้อง กับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

(4) จัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดจากการพฤติกรรมต้องห้ามหรือไม่ประการใด

(5) ออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยาน มาให้การ ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

(6) สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน

(7) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ MSPB

(8) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนของพนักงานตามที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ (เช่น Whistleblower Protection Act the Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act the Veterans Employment Opportunities Act)

3) เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของหน่วยงาน "MSPB" [94]

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (discrimination) เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์ดังกล่าวมาจากหน่วยงาน ซึ่งรับอุทธรณ์นั้นไว้ก่อน "MSPB" มาด้วย เพราะเรื่องดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของ The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

(2) ไกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ ในหน้าที่ของ The Federal Labor Relations Authority (FLRA)

(3) ให้คำปรึกษาหรือแนะนำเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการจ้างงาน การสอบคัดเลือก การบรรจุ การเกษียณอายุ หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของ หน่วยงาน "Office of Personnel Management (OPM)" หรือสำนักงานจัดการด้านบริหารงานบุคคล

(4) สืบสวนสอบสวนหรือหาพยานหลักฐานกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการขัดต่อกฎระเบียบเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน "Office of Special Counsel (OSC)"

(5) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน "Federal Bureau of Investigation (FBI)" หรือสำนักงานสืบสวนกลาง กรณีที่มีการอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลหรือร้องเรียนการกระทำที่ไม่ชอบของหน่วยงาน FBI ต่อรัฐบาล

(6) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงานลูกจ้างขององค์กรธุรกิจเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ

ข้อยกเว้นการอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน "MSPB" ที่ต้องกระทำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของหน่วยงาน หรือภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับ มีดังนี้

---

[94] ฐิตาพัสว์ ทองมา, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม*, หน้า 44

(1) กรณีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลหรือร้องเรียนการกระทำที่ไม่ชอบของหน่วยงานรัฐต่อรัฐบาล บุคคลนั้นจะต้องยื่นคำร้องไปยังหน่วยงาน “OSC” ก่อน หากหน่วยงาน “OSC” มีคำสั่งไม่รับคำร้อง จึงจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” ได้ ทั้งนี้ การอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของ หน่วยงาน “OSC” หรือภายใน 65 วัน นับแต่วันที่หน่วยงาน “OSC” มีคำสั่งไม่รับคำร้องทุกข์ ซึ่งแล้วแต่ว่าวันไหนจะเป็นวันหลังสุด

(2) กรณีตามกฎหมาย “Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act (USERRA)” นั้น จะไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” แต่อย่างใด

(3) กรณีตามกฎหมาย “Veterans Employment Opportunities Act (VEOA)” ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะต้องยื่นคำร้อง “Secretary of Labor” เพื่อให้พิจารณา และดำเนินการแก้ไข ปัญหาพิพาทภายในระยะเวลา 60 วันก่อน หลังจากนั้น ในวันที่ 61 บุคคลดังกล่าวจึงจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” ได้ อย่างไรก็ตาม หาก “Secretary of Labor” ได้แจ้งว่าไม่อาจดำเนินการแก้ปัญหาพิพาทดังกล่าวให้ได้ บุคคลนั้นจะต้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

เมื่อหน่วยงาน “MSPB”ได้รับคำอุทธรณ์แล้วจะส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้แก่ Administrative Law Judge (ADJ) หรือตุลาการคดีปกครอง เพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยต่อไปโดยขั้นแรก ตุลาการคดีปกครอง (ADJ) จะต้องพิจารณาก่อนว่าคำอุทธรณ์นั้นอยู่ในเขตอำนาจของหน่วยงาน “MSPB”และเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ถ้าหากข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่ชัดเจน ตุลาการคดีปกครอง (ADJ) มีอำนาจที่จะออกหมายเรียกให้ผู้อุทธรณ์ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ จากนั้นตุลาการคดีปกครอง (ADJ) จะออกหมายเรียกให้หน่วยงานรัฐที่เป็นคู่กรณีพิพาททำคำให้การชี้แจงในประเด็นข้อพิพาท และเปิดโอกาสให้คู่กรณีพิพาทแต่ละฝ่ายแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม ทั้งนี้ คู่กรณีพิพาทอาจส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานโดยทางอินเทอร์เน็ตผ่านระบบ “E-Appeal Online” ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน “MSPB” หรืออาจเลือกให้วิธีการส่งเอกสารหลักฐานทางไปรษณีย์หรือการมายื่นเอกสารด้วยตนเองก็ได้ [95]

---

[95] เพ็ญนภา พจชมานะวงศ์ , นวพรพลไชยศิริ,คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 7- 9

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่ง/คำวินิจฉัยของตุลาการคดีปกครอง (ADJ) ของหน่วยงาน “MSPB” บุคคลนั้น มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง/คำวินิจฉัยนั้นไปยังศาลอุทธรณ์ส่วน “Federal Circuit” (ศาลอุทธรณ์ของสหรัฐ แผนกคดีรัฐบาลกลาง) เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่ง/คำวินิจฉัย (Judicial review) ของตุลาการคดีปกครอง (ADJ) ดังกล่าวได้ แต่ถ้าคดีอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” มีประเด็นร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรวมอยู่ด้วยแล้วศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คดีดังกล่าวต้องเป็นศาล “District Court” เท่านั้น และการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของ “MSPB” จะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น

สำหรับคดีที่หน่วยงาน “OSC” เป็นผู้ฟ้องคดีร้องคดี การอุทธรณ์คำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน “MSPB” จะต้องอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ส่วน “Federal Circuit” เช่นกัน แต่ทั้งนี้ มีข้อยกเว้น คือ ถ้าหากคดีดังกล่าวเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมาย “Hatch Act” ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่น หรือระดับมลรัฐเข้าไปเกี่ยวกันด้วยแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน “MSPB”จะต้องอุทธรณ์ไปยังศาล District Court (ศาลแขวงหรือศาลจังหวัด) แทน

2.2 ประเทศฝรั่งเศส[96]

สำหรับประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งในระบบการบริหารงานบุคคลไม่มีรูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย แต่เป็นการใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการฟ้องร้องต่อศาลตามบทบัญญัติกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และโดยปกติระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ระบบศาลปกครองปกติ และระบบศาลปกครองพิเศษ โดยระบบศาลปกครองปกติจะแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองอุทธรณ์ (จำนวน 7 แห่ง) และศาลปกครองชั้นต้น (จำนวน 36 แห่ง) ส่วนระบบศาลปกครองพิเศษ จะมีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ได้แก่ บรรดาองค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยโทษทางวินัย เช่น

---

[96] ฐิตาพัสว์ ทองมา,การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, หน้า 68

สภามหาวิทยาลัย แพทยสภา หรือบรรดาศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับการคลัง เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค หรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน[97]

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปี ค.ศ.1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ แต่มีสำนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตาม พระราชกำหนด ลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ.1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐเข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัครข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นต้น

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หากเป็นข้อพิพาทที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ ผู้ไม่พอใจสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะได้ แต่หากปรากฏว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองพิเศษแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะแล้ว กรณีจึงต้องเป็นไปตามระบบศาลปกครองปกติที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ซึ่งศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป จะเป็นศาลที่มิได้ถูกกำหนดอำนาจหน้าที่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ.1953 จึงได้มีการกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในแต่ละแห่งตามมูลเหตุแห่งคดีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นได้[98] แต่เมื่อการฟ้องคดีในข้อพิพาทเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลภาครัฐที่จะเข้าสู่การพิจารณาตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น ก่อนที่ศาลจะพิจารณาตรวจสอบในเนื้อหาคดีได้นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาตรวจสอบจากเงื่อนไขการฟ้องคดีก่อนเป็นลำดับแรก และเงื่อนไขในการฟ้องคดีประการหนึ่ง คือ การร้องเรียนไปยังฝ่าย

---

[97] นันทวัฒน์ บรมานันท์,หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, 2551, หน้า 52 - 54 ,อ้างใน ฐิตาพัสว์ ทองมา,การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, หน้า 68

[98] สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,รายงานวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส , 2545, หน้า 175 ,อ้างใน ฐิตาพัสว์ ทองมา,การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม,หน้า 69

ปกครองหรือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการให้มีคำสั่งก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดี ส่วนในเรื่องของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสได้มีการสนับสนุนให้นำมาใช้ในการบริหารจัดการคดีด้วยเช่นกัน

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ และเนื่องจากข้อพิพาททางปกครองที่โดยปกติแล้วอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ก็เป็นข้อพิพาทที่อาจเยียวยาได้โดยวิธีอื่น ซึ่งในเรื่องนี้มาตรา 13 ของรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1987 ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง บัญญัติว่า “รัฐอาจออกรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐกำหนดเงื่อนไขว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหรือความรับผิดอื่นนอกจากสัญญาของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน สามารถที่จะเสนอให้มีกระบวนการดำเนินการก่อนไปสู่อนุญาโตตุลาการหรือศาลได้ โดยอาจเป็นกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือโดยการไกล่เกลี่ย” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดคดีปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการที่เสนอโดยนักวิชาการ และสภาแห่งรัฐก็รับความคิดดังกล่าวมาศึกษาและปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว คือ

2.2.1 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง [99]

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในบางครั้งจะต้องผ่านกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน โดยกระบวนการอุทธรณ์หรือร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาข้อพิพาทก่อนนี้ เดิมก็เป็นที่มาของคดีปกครองนั่นเอง โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเดิมเป็นการร้องเรียนการกระทำของฝ่ายปกครองต่อฝ่ายปกครองชั้นเหนือขึ้นไป ในยุคที่ฝ่ายปกครองชั้นเหนือขึ้นไปนั้นทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายปกครองและตัดสินคดีปกครองในขณะเดียวกัน แต่การอุทธรณ์หรือร้องเรียนในฝ่ายปกครองปัจจุบัน อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกคำสั่งพิพาทนั่นเอง หรือเรียกว่าการอุทธรณ์ขอให้ทบทวน การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองชั้นเหนือขึ้นไปที่มีหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เรียกว่า การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป และการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เรียกว่า การอุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแล

1) การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง

การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งถือเป็นการควบคุมตัวเองของฝ่ายปกครอง โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถร้องขอต่อฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งเพื่อขอให้ทบทวนคำสั่งของตนเสียใหม่ โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือการเพิกถอนคำสั่งของตน

---

[99] “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 70 - 73

ซึ่งการเพิกถอนจะมีผลย้อนหลังเสมือนหนึ่งว่าคำสั่งนี้ไม่ได้มีมาเลย หรือการยกเลิก ซึ่งเป็นการยกเลิกผลที่จะมีต่อไปในอนาคตแต่มีผลสมบูรณ์มาจนถึงขณะยกเลิก

วิธีการอุทธรณ์นี้อาจทำให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่เคยมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อนเลย ซึ่งเรื่องการนิ่งเฉยนี้ตั้งแต่รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 กรกฎาคมค.ศ.1900 ได้มีบทบัญญัติว่า “การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองที่ไม่มีคำสั่งตามคำร้องขอเป็นเวลานานกว่าสี่เดือนมีผลเป็นการออกคำสั่งปฏิเสธ” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่สำคัญมากที่มีวัตถุประสงค์ในการแปรข้อเท็จจริงเรื่องการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเป็นนิติกรรมทางปกครอง แต่มีข้อยกเว้นว่าคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย ในบางกรณีอาจมีระยะเวลาสั้นกว่า เช่น กรณีการขอข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หรือนานกว่า เช่น กรณีภาษีอากร หรืออาจถือเป็นการออกคำสั่งอนุญาตโดยปริยาย เช่น กรณีของการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองโดยชัดแจ้งเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ภายในอายุความ การฟ้องคดีต่อศาลและการอุทธรณ์จะทำให้อายุความการฟ้องคดีขยายไปเริ่มนับใหม่ตั้งแต่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ในทางตรงกันข้ามกรณีที่เป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายอีก ซึ่งการอุทธรณ์นี้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นก่อนนำคดีมาสู่ศาลสมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า มาตรา 7 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1983 ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและผู้ใช้บริการของฝ่ายปกครอง กำหนดกรณีการส่งคำอุทธรณ์ผิดหน่วยงานโดยให้หน่วยงานผู้รับคำอุทธรณ์ต้องส่งคำอุทธรณ์นั้นไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจ “หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน หรือองค์การมหาชนของรัฐที่รับคำอุทธรณ์ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องที่อุทธรณ์นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ต้องส่งคำอุทธรณ์นั้นไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจนั้นไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะอยู่ในสังกัดนิติบุคคลมหาชนเดียวกันหรือไม่ก็ตาม”

2) การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป

การอุทธรณ์ตามสายบังคับบัญชาเป็นการควบคุมภายในบุคคลสามารถยื่นต่อผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่ง เพื่อให้พิจารณาคำสั่งนั้นใหม่ โดยอาจขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือขอให้ยกเลิกคำสั่งเดิม การอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงเป็นการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองที่ชัดแจ้งเท่านั้น และเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่า ซึ่งไม่รวมถึงกรณีคำสั่งของรัฐมนตรี หรือองค์กรของรัฐที่เป็นในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งที่ชัดแจ้งของฝ่ายปกครองในระดับล่างนั้นการอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งและการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา

เป็นสิ่งทดแทนกันได้ และอุทธรณ์ได้เสมอแม้ไม่มีกฎหมายรองรับ และการอุทธรณ์นั้นอาจยกเหตุได้ทั้งเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมทางปกครอง

3) การอุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแล

การอุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแลจึงเป็นการควบคุมภายนอกในกรณีที่ไม่มีระบบอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา ประชาชนสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็น “ผู้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล” ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับ “ผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมฝ่ายปกครอง และเคารพกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส” ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 บุคคลมีสิทธิที่จะร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ขอให้ส่งคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นปัญหาให้ศาลปกครองพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับ[100]

2.2.2 การฟ้องต่อศาลปกครอง[101]

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการ ข้าราชการนั้นจึงสามารถฟ้องศาลปกครองว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษนั้นอาจเนื่องมาจากเหตุที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือกระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นไปตามแบบหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบว่าผู้บังคับบัญชากระทำการบิดเบือนอำนาจหรือไม่ เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาไปดำรงตำแหน่งอื่น เพื่อให้มีผลเป็นการลงโทษทางวินัย ทั้งที่การสั่งย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาไปดำรงตำแหน่งอื่นเพื่อให้มีผลเป็นการลงโทษ ทั้งที่การสั่งย้ายดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการลงโทษทางวินัยแต่ประการใด อีกทั้งศาลปกครองยังทำการตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือโทษที่ลงนั้นมีสัดส่วนกันหรือไม่

---

[100] ประสาท พงษ์สุวรรณ์, การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2546 , หน้า 479 – 482, อ้างใน ฐิตาพัสว์ ทองมา, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, หน้า 72

[101] ฐิตาพัสว์ ทองมา, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, หน้า 72-73

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เข้าสู่การพิจารณาตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น ก่อนที่ศาลจะพิจารณาตรวจสอบในเนื้อหาแห่งคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาตรวจสอบจากเงื่อนไขในการฟ้องคดีก่อนเป็นอันดับแรก ซึ่งเงื่อนไขประการหนึ่งคือ ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการให้มีคำสั่งก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดี โดยการร้องเรียนไปยังฝ่ายปกครอง และหากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบรับนานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดถือว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ ซึ่งโดยส่วนใหญ่กฎหมายจะไม่บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำมาฟ้องคดี เว้นแต่กฎหมายจะบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ดังนี้

1) กรณีกฎหมายไม่บังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง เช่น คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ วันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ.1993,Commune de Chaton,c/M.Gropaiz,Req.no 05 194 ศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 9 วรรคแรก ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1984 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ.1987 ที่กำหนดว่า “ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยประเภทที่ 2 , 3 และ 4 อาจยื่นคำร้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัดได้” ข้อกำหนดนี้ไม่ตัดสิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษจะฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสามระดับดังกล่าวต่อศาลปกครองโดยตรง ดังนั้น เทศบาล Chatou ไม่อาจโต้แย้งว่าคำฟ้องของนาย Gropaiz ที่ยื่นต่อศาลปกครองแห่งแวร์ซายส์เพื่อโต้แย้งคำสั่งของนายกเทศมนตรีเมือง Chatou ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1988 ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่อาจรับไว้พิจารณาได้เพราะไม่ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยระดับจังหวัดก่อน

2) กรณีกฎหมายบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เช่น คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ 8 มีนาคม ค.ศ. 1985, M.Van Den Torren, Req. no 125.185 ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 2 ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1988 แก้ไขรัฐบัญญัติลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1978 กำหนดว่า การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทางปกครองเป็นข้อกำหนดที่มีผลบังคับซึ่งต้องดำเนินการก่อนจะฟ้องต่อศาล เมื่อนาย Van Den Torren ไม่ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงเป็นการชอบแล้วที่ศาลปกครองแห่ง Clermont - Ferrand จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

3. สรุปอำนาจหน้าที่และแผนผังขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบกัน

3.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในประเทศไทย

3.1.1 ที่มาของ ก.พ.ค.

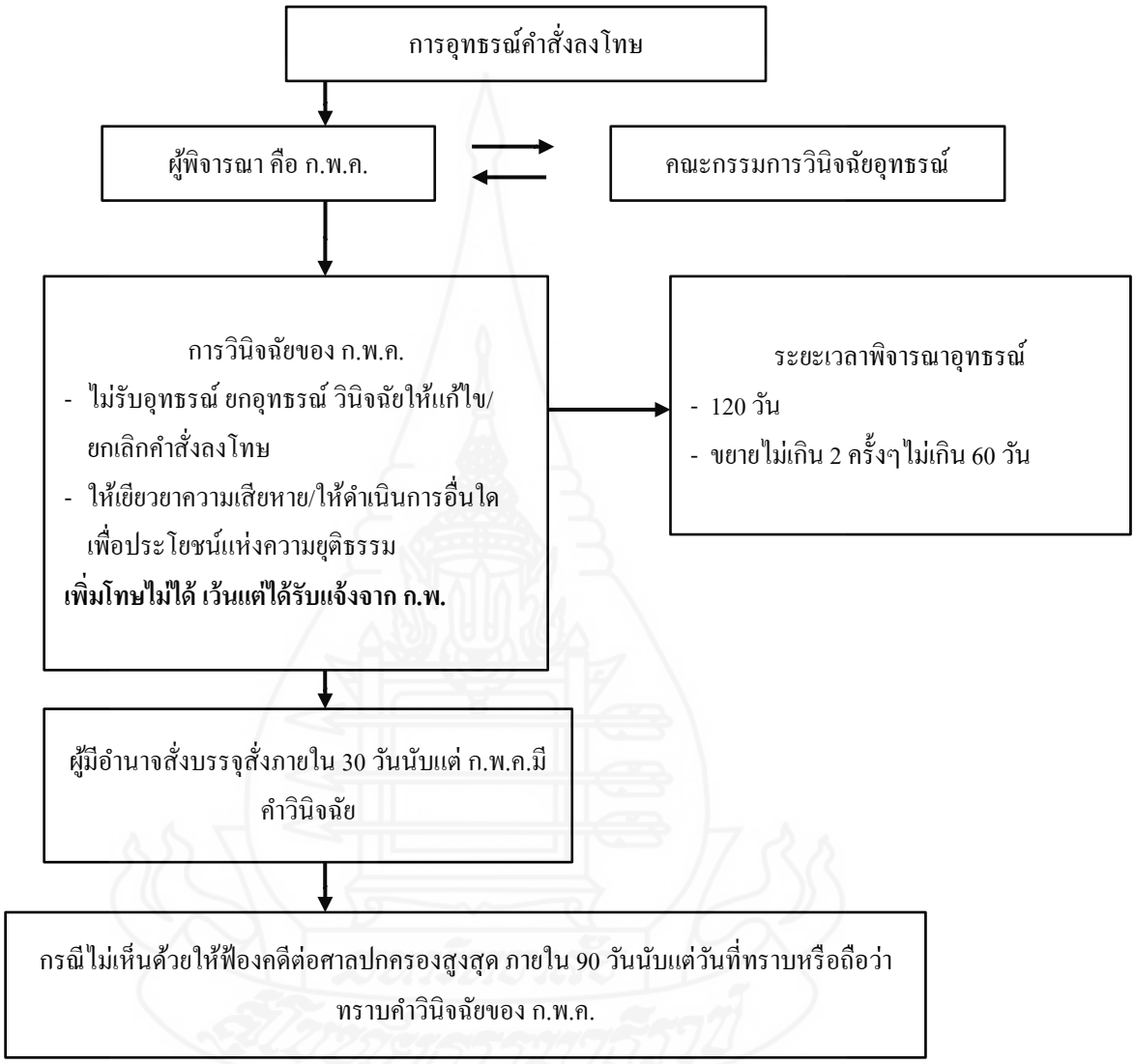
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. คือคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

จากแนวทางที่กฎหมายบัญญัติให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แก่ข้าราชการพลเรือน จึงทำให้ ก.พ.ค. เป็นเสมือนองค์กรด่านสุดท้ายในฝ่ายบริหารที่จะพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

3.1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่

โดยที่ ก.พ.ค. เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญในการอำนวยความเป็นธรรมในระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน ดูแลคุ้มครองการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบข้าราชการโดยรวม ดังนั้นภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. จึงถูกกำหนดให้ครอบคลุมทั้งในด้านการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ด้านการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องอุทธรณ์ และด้านการออกกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กระบวนการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในประเทศไทย

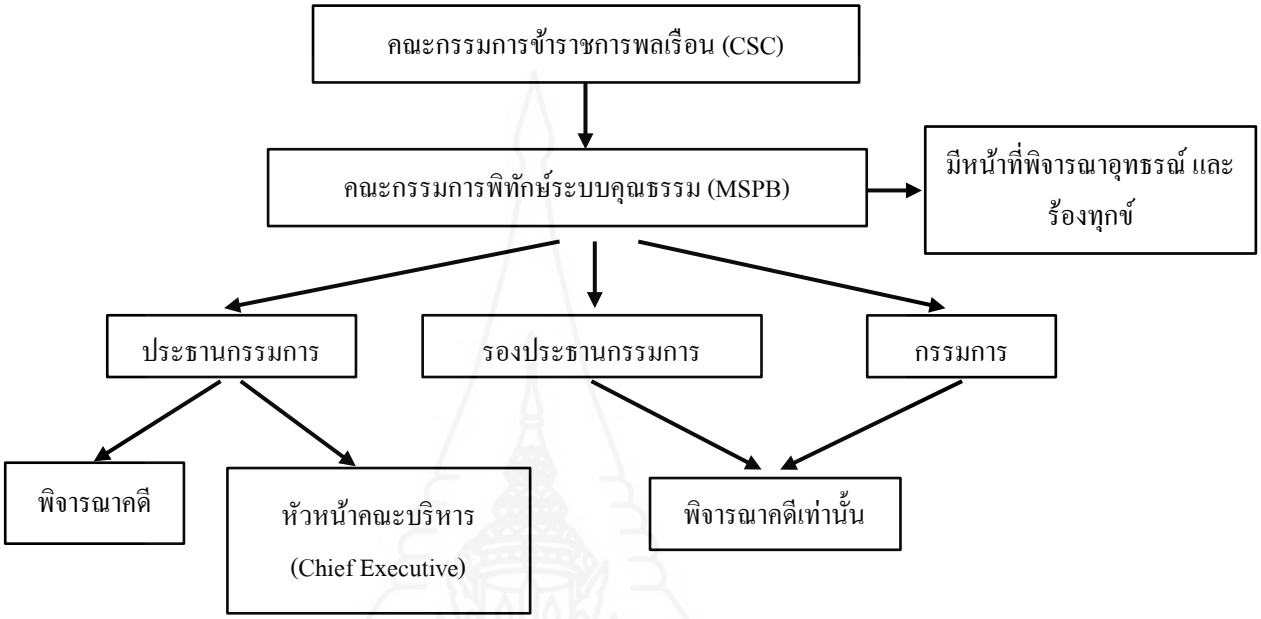


ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ในประเทศไทย

3.2 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1 การสรรหาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

ประธานาธิบดีแต่งตั้งจากคำแนะนำของวุฒิสภา



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.2 อำนาจหน้าที่

1) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนสหพันธรัฐรวมถึงคำอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับการกระทำอื่นๆ ของหน่วยงานรัฐตามที่กฎหมาย CSRA กำหนดให้ต้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน MSPB

2) พิจารณาคำอุทธรณ์บางเรื่องที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับของสำนักจัดการด้านบริหารงานบุคคล (OPM) ให้ต้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน MSPB

3) ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งนำเข้าสู่การพิจารณาจากสำนักให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) เกี่ยวกับการฝ่าฝืนระบบคุณธรรม และกรณีอื่นๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาภายใต้ตัดสินของคณะกรรมการ

4) ดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในหน่วยงานต่างๆ

5) ติดตามตรวจสอบการดำเนินการของสำนักงานบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามหลักระบบคุณธรรม

3.2.3 ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ MSPB

1) ไต่สวนข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์ดังกล่าวมายังหน่วยงาน MSPB และ MSPB ได้รับไว้แล้ว

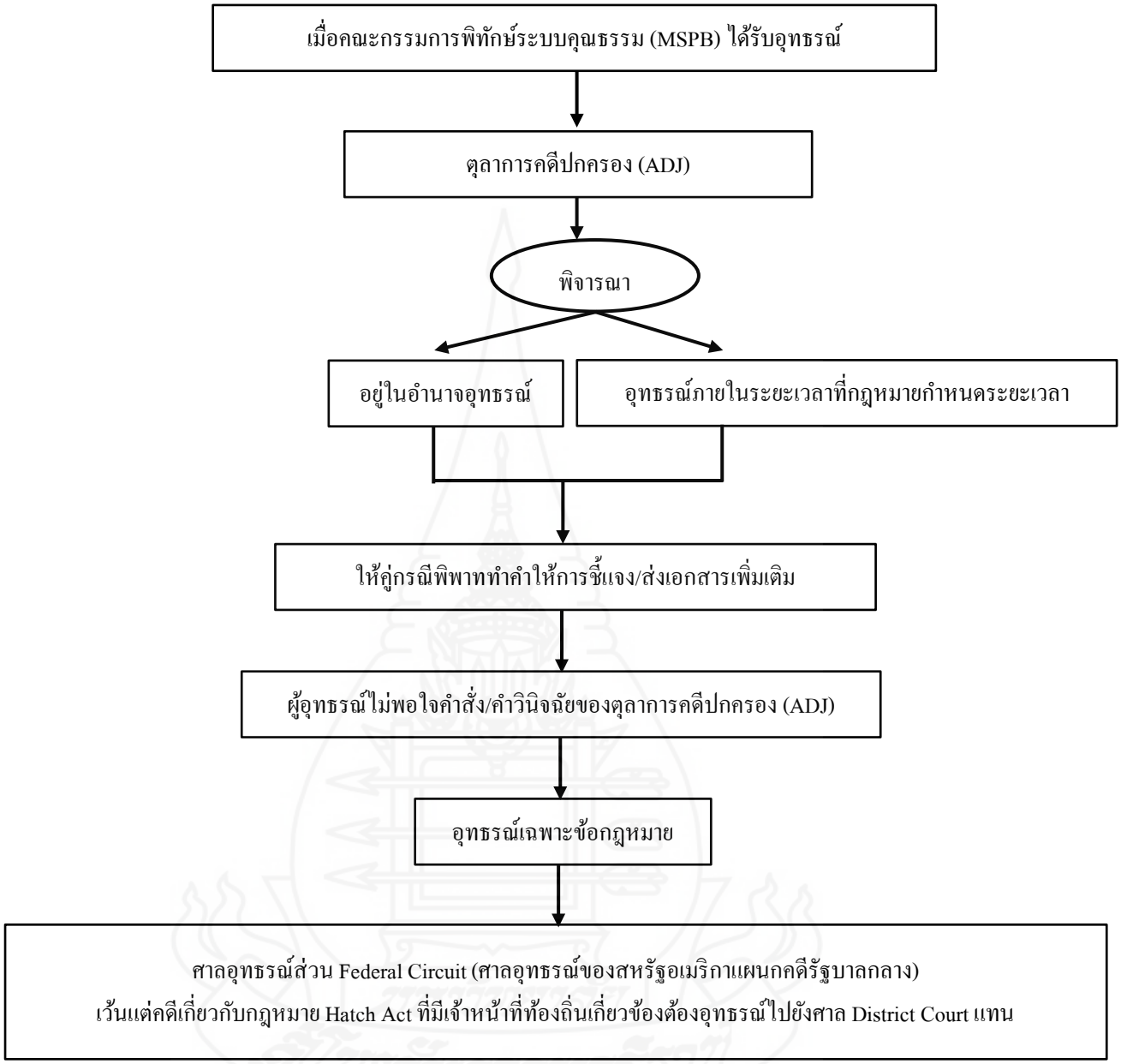
2) ไกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ The Federal Labor Relations Authority (FLRA)

3) ให้คำปรึกษาหรือแนะนำเกี่ยวกับเรื่องการจ้างงาน การสอบ คัดเลือก ฯลฯ เนื่องจากอยู่ในอำนาจของสำนักจัดการด้านบริหารงานบุคคล (OPM)

4) สืบสวนสอบสวนหรือหาหลักฐานพยาน กรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดต่อระเบียบเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เนื่องจากอยู่ในอำนาจของหน่วยงาน Office Of Special Counsel (OSC)

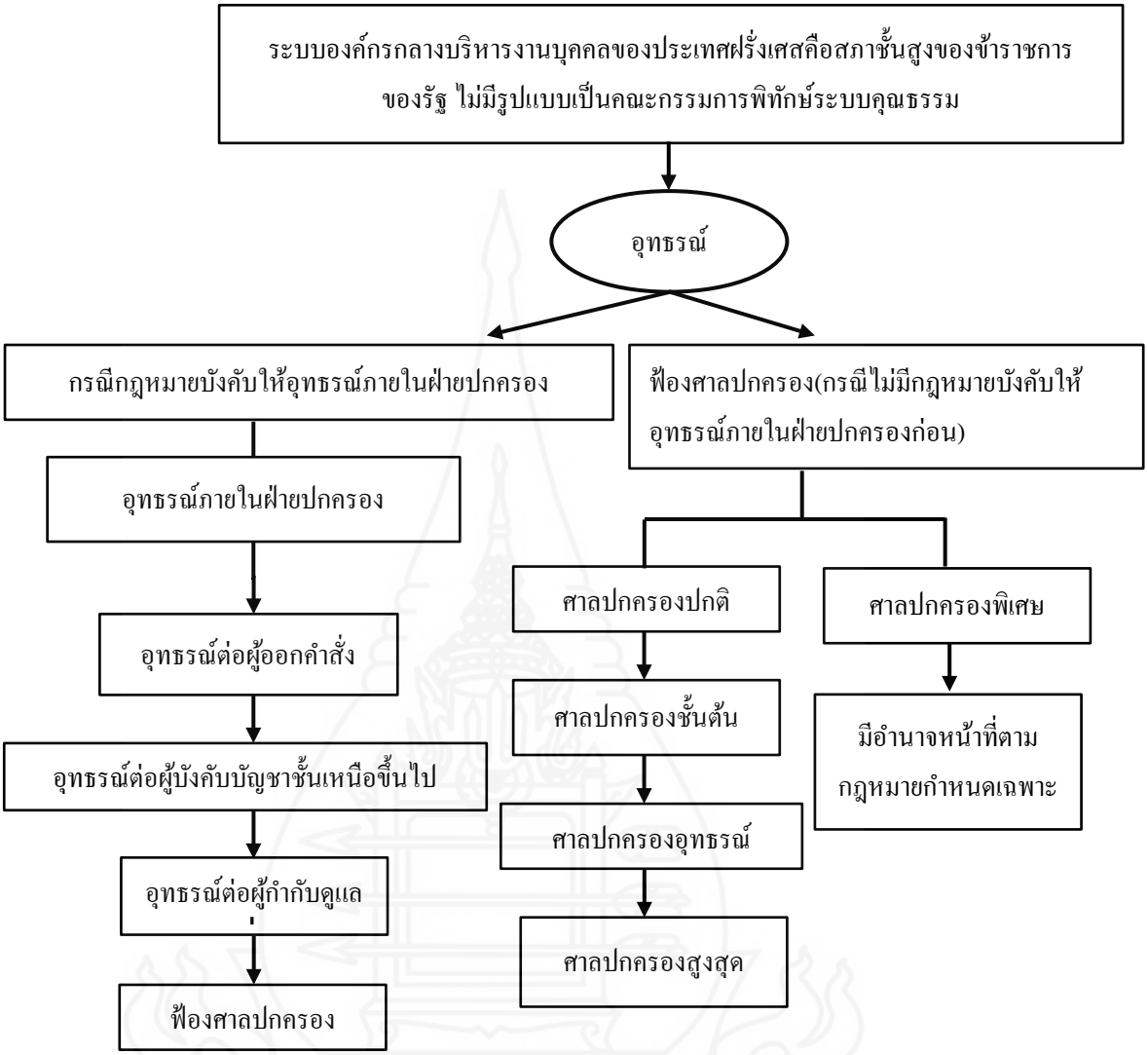
5) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานสำนักสอบสวนกลาง (FBI) กรณีที่มีการอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนจากการเปิดเผยข้อมูลของ FBI ต่อรัฐบาล

6) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงานลูกจ้างองค์กรธุรกิจเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่นที่ไม่ใช่หน่วยงานระดับสหพันธรัฐ



ภาพที่ 3.3 ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.3 องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศส



ภาพที่ 3.4 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของประเทศฝรั่งเศส

จากการศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว พบว่า การบริหารงานบุคคล และพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของไทยและของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะคล้ายกัน โดยมีหน่วยงานกลางที่เรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเปรียบเสมือนคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางวินัยก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองซึ่งมีวิธีการ ขั้นตอนที่มีความซับซ้อนค่อนข้างยุ่งยากและใช้เวลานาน แตกต่างกับระบบบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศสที่ไม่มีหน่วยงานกลางในพิจารณาอุทธรณ์เป็นเพียงการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ก่อนเท่านั้น หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง ซึ่งการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษ โดยทันทีหากนำไปฟ้องเป็นคดีสู่ศาลปกครองได้โดยทันทีอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส ย่อมเกิดผลดีแต่ผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง จึงเกิดปัญหาว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีมาตรการในการควบคุมระยะวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในกรอบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เป็นระบบบังคับอุทธรณ์ทำให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่มีทางเลือกหรือไม่ ประกอบกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษแต่อย่างใด จึงเป็นปัญหาไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่อไป

บทที่ 4
วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ก่อนปี พ.ศ. 2551 นั้น ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้เต็มที่ เพราะ ก.พ. ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงด้วยตนเอง อีกทั้งยังต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นอำนาจบริหารฝ่ายการเมือง) ในการกำหนดนโยบายและสั่งการ จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ จึงได้กำหนดมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ชัดเจนขึ้น โดยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน โดยได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

อนึ่ง เมื่อพิจารณาองค์กรผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค.ซึ่งได้เริ่มต้นปฏิบัติงานนับตั้งแต่วันที่ 30 ตุลาคม 2551 และเริ่มพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2551 จนถึงปัจจุบันนี้ ผู้ศึกษามีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ ก.พ.ค. ที่นำมาศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับประเด็นนี้ บทบาทส่วนหนึ่งของ ก.พ.ค. นั้น เป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ดังนั้นเรื่องอุทธรณ์สำหรับกระบวนการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งเดิมข้าราชการพลเรือนได้อุทธรณ์ผ่าน ก.พ.แล้วจึงไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อ ก.พ.ค. ซึ่งผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งตามมาตรา 114 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อ ก.พ.ค. รับอุทธรณ์ไว้แล้ว ก.พ.ค.จะต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ไว้ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องสามารถขยายระยะเวลาได้ 2 ครั้ง

ครั้งละ 60 วัน จะเห็นได้ว่าระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดไม่มีผลในทางกฎหมายว่า หาก ก.พ.ค. ไม่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลเป็นประการใด ถึงแม้เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ก.พ.ค. ยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้แบบไม่มีกำหนดระยะเวลาจนกว่าจะมีคำวินัจฉัยและไม่มีมาตรการทางกฎหมายบังคับให้ ก.พ.ค. ต้องรับผิดหรือให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้พิจารณาแทนหรือให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงสามารถนำอุทธรณ์ดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้หาก ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การพิจารณาล่าช้าเกิดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ทำให้ส่งผลกระทบกับผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงที่ถูกลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งมีผลให้ผู้ถูกลงโทษพ้นสภาพจากการเป็นข้าราชการโดยทันที ทำให้ผู้อุทธรณ์ต้องรอคำวินิจฉัยจาก ก.พ.ค. ที่มีระยะเวลานานเกินไปจนไม่อาจเยียวยาได้ อาจจะส่งผลต่อความเป็นธรรมกับผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษโดยตรง ซึ่งในบางครั้งกว่าจะมีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้กระทำความผิดวินัยหรือ ก.พ.ค. อาจวินิจฉัยให้ลงโทษเพียงแค่วินัยอย่างไม่ร้ายแรงและมีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมแต่ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถกลับเข้ารับราชการได้ เนื่องจากอายุเกิน 60 ปี (เกษียณอายุราชการ) ทำให้สิทธิที่ควรจะได้รับในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการกลับไม่ได้รับการเยียวยาทั้งในเรื่องสิทธิหน้าที่การงาน การได้รับโอกาสเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น แม้กระทั่งสิทธิประโยชน์ทางการเงินที่ควรจะได้รับเมื่อผู้อุทธรณ์เกษียณอายุราชการ

ในประเด็นปัญหานี้ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศสที่มีการกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษวินัยสามารถฟ้องศาลปกครองชั้นต้นได้โดยทันที ในกรณีไม่มีกฎหมายบังคับให้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งมีลักษณะคล่องตัวและรวดเร็วสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ แตกต่างกับประเทศไทยที่ผู้อุทธรณ์ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ที่มีการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้า และไม่สามารถเยียวยาได้ทันท่วงที

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า หากมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวโดยบัญญัติให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ทันที หาก ก.พ.ค.พิจารณาล่าช้าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ เกินระยะเวลา 120 วัน ขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆละไม่เกิน 60 วัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 118 ผู้อุทธรณ์คำสั่งสามารถฟ้องศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องรอผลคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เพราะการพิจารณาของ ก.พ.ค. ที่ล่าช้าไม่มีมาตรการทางกฎหมายบังคับที่แน่นอนชัดเจนว่าจะมีเป็นประการใดต้องรอเพียงคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.เท่านั้นจึงสามารถดำเนินการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ แต่หากผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ในกรณีที่ ก.พ.ค.พิจารณาอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้อุทธรณ์อาจขอใช้วิธีการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์อันเป็นการเยียวยาแก่

ผู้อุทธรณ์ได้ ซึ่งการพิจารณาที่ล่าช้าของ ก.พ.ค.ทำให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงเกิดผลกระทบแก่ทั้งหน้าที่การงานและกระทบต่อครอบครัวของผู้ถูกลงโทษในระหว่างรอคำวินิจฉัย เนื่องจากขาดรายได้และเสียสิทธิประโยชน์ หากต่อมา ก.พ.ค. มีคำวินัยฉัยว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้กระทำผิดวินัยผู้อุทธรณ์อาจไม่ได้รับการเยียวยาและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาล่าช้าเพราะเหตุที่เยียวยาสายเกินไป

ประเด็นที่ 2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบกฎหมายบังคับอุทธรณ์

สำหรับประเด็นนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 114 บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งทำให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงไม่มีทางเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนได้เพราะกฎหมายบังคับให้ผู้ถูกลงโทษต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค.ทำให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีสิทธิรับฟ้องไว้พิจารณา แต่หากมีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกลงโทษมีทางเลือกว่าจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไป ก.พ.ค.หรือเลือกจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมทำให้ผู้ถูกลงโทษได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

สำหรับประเด็นปัญหานี้ เมื่อเปรียบเทียบกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสที่ผู้ถูกลงโทษมีสิทธินำคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิและไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ผู้ถูกลงโทษสามารถฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้โดยทันที แต่หากมีกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนผู้อุทธรณ์จะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองให้ครบถ้วนก่อนจึงมีสิทธิฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นได้ แต่ในประเทศไทยมีเพียงให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงต้องอุทธรณ์ไปยัง ก.พ.ค. เท่านั้น ไม่มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน อันเป็นบทกฎหมายบังคับอุทธรณ์และไม่มีทางเลือกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า หากมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าวให้ผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงมีทางเลือกที่จะอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.หรือเลือกที่จะฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นได้ทันทีในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบังคับให้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมทางกฎหมายให้แก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงอีกทางหนึ่ง

ประเด็นที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

สำหรับประเด็นนี้ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสภาพสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการได้กำหนดหลักประกันความเป็นธรรมไว้ โดยให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง แล้วเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งลงโทษ มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (The Merit System Protection Commission) เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้นำเรื่องของตนมาพิจารณาทบทวนใหม่ และให้ความเป็นธรรมแก่ตน แต่อย่างไรก็ตาม ก.พ.ค. มีข้อจำกัดบางประการในเรื่องการไม่มีบทบัญญัติวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ เมื่อข้าราชการที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงให้ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมายัง ก.พ.ค.แทนที่จะได้รับการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. โดยไม่ให้คำสั่งลงโทษนั้นมีผลบังคับจนกว่า ก.พ.ค.จะพิจารณาอุทธรณ์เสร็จหรือจนกว่ามีคำวินิจฉัยถึงที่สุด เนื่องจากการลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของผู้ถูกลงโทษให้มีผลเป็นการพ้นสภาพจากการเป็นข้าราชการโดยทันที แต่หาก ก.พ.ค.มีวิธีคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ยังทำให้ผู้ถูกลงโทษยังคงสภาพเป็นข้าราชการอยู่จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยถึงที่สุด ซึ่งต่อมาหาก ก.พ.ค.มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษเนื่องจากการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่ได้กระทำผิดวินัยหรือกระทำความผิดเพียงแค่วินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน เท่านั้น ย่อมไม่มีผลกระทบแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมากนักเพราะยังคงปฏิบัติราชการอยู่ตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีความแตกต่างกับการพิจารณาของศาลปกครองที่มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาศาลปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้” ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคุ้มครองตลอดเวลาที่มีการพิจารณาของศาลปกครองจนกว่าจะมีคำพิพากษา ซึ่ง ก.พ.ค. เปรียบเสมือนศาลปกครองชั้นต้นด้านวินัย หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์ก็สามารถฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วันนับแต่ทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตามมาตรา 116 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นอีก แต่ ก.พ.ค. กลับไม่มีบทบัญญัติเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาอุทธรณ์อย่างเช่น

ศาลปกครอง ซึ่งหาก ก.พ.ค. มีบทบัญญัติเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาอุทธรณ์เหมือนกับศาลปกครอง ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษย่อมได้รับการคุ้มครองไม่ต่างจากฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทำให้ ก.พ.ค. มีศักดิ์และสิทธิ์ทางกฎหมายใกล้เคียงกับศาลปกครองสมกับเป็นหน่วยงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

สำหรับประเด็นนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศสที่ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ 2 กรณี กล่าวคือ 1.กรณีที่ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยทันที 2.กรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน อันเป็นอุทธรณ์เพื่อให้ฝ่ายปกครองทบทวนหรือกลั่นกรองการออกคำสั่งลงโทษที่กระทบสิทธิของผู้ถูกลงโทษ หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจผลการอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้ถูกลงโทษจึงสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสศาลปกครองถือเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการอย่างหนึ่งและระหว่างพิจารณาคดีศาลปกครองสามารถที่จะออกคำสั่งใดๆ รวมถึง การคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ก็สามารถทำได้ แต่ ก.พ.ค.ในประเทศไทยมีฐานะเสมือนศาลปกครองชั้นต้นด้านวินัยแต่กลับไม่มีฐานะหรืออำนาจเท่าเทียมศาลปกครองแต่อย่างใด

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า หากมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้อุทธรณ์ไม่ให้ต้องพ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการตลอดระยะเวลาที่ ก.พ.ค.พิจารณาอุทธรณ์ โดยให้ ก.พ.ค.สามารถออกคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ได้เทียบเท่ากับศาลปกครอง จึงจะเป็นธรรมกับผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค. ทั้ง 3 ประเด็นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและเพิ่มทางเลือกในการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง อันนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค.มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาสภาพปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงรวมทั้งขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของ ก.พ.ค.ในปัจจุบัน และเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในต่างประเทศถึงความแตกต่างเพื่อให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงมีความคล่องตัว รวดเร็วและเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง

1. บทสรุป

จากผลการศึกษาพบว่าข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งตามมาตรา 114 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อ ก.พ.ค. รับอุทธรณ์ไว้แล้ว ก.พ.ค.จะต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ไว้ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องสามารถขยายระยะเวลาได้ 2 ครั้งๆ ละ 60 วัน จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คือ **คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค.** อันมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับอุทธรณ์ไม่ได้กำหนดทางเลือกให้ผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงสามารถนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นได้ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทุกคนจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยัง ก.พ.ค.เท่านั้นจะนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่ ก.พ.ค.จะมีคำวินิจฉัยไม่ได้ ดังนั้นในระหว่างที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษถึงปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกลงโทษจะต้องพ้นสภาพจากการเป็นราชการโดยทันทีและจะต้องรอคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ก่อนจึงจะดำเนินการอย่างอื่นได้ โดยระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ก.พ.ค.จะต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ไว้ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องสามารถขยายระยะเวลาได้ 2 ครั้งๆ ละ 60 วันนั้น เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดไม่ได้มีมาตรการบังคับทางกฎหมายว่าหาก ก.พ.ค.พิจารณาอุทธรณ์ไม่เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวแล้วจะมีผลเป็นประการใด หรือให้สิทธิผู้อุทธรณ์สามารถ

ทำอย่างไรได้บ้าง ประกอบกับ ก.พ.ค.ไม่มีบทบัญญัติเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์แก่ผู้อุทธรณ์ที่สามารถคุ้มครองชั่วคราวได้อย่างเช่นศาลปกครองที่มีบทบัญญัติเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาศาลปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66 ซึ่ง ก.พ.ค.เปรียบเสมือนศาลปกครองชั้นต้นด้านวินัยแต่กลับมีอำนาจเพียงจำกัด หาก ก.พ.ค.มีคำวินิจฉัยแล้วถึงแม้ว่าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงก็ตาม และการที่ไม่มีมาตรการบังคับทางกฎหมายที่แน่นอนว่าการพิจารณาอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาของ ก.พ.ค.ควรทำอย่างไร ทั้งที่ ก.พ.ค.เป็นหน่วยงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นที่พึ่งของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาแต่กลับมีการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้าไม่มีทางเลือกให้กับผู้ถูกโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและไม่มีมาตรการช่วยเหลือในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์อย่างเช่นศาลปกครอง แตกต่างกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษวินัยสามารถฟ้องศาลปกครองชั้นต้นได้โดยทันทีในกรณีไม่มีกฎหมายบังคับให้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งมีลักษณะคล่องตัวและรวดเร็วสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยของหน่วยงานใดให้เกิดความล่าช้า และสามารถเยียวยาได้ทันท่วงที

2. ข้อเสนอแนะ

จากข้อวิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญของปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

ผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่มวรรค 2 ในบทบัญญัติในมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ว่า **“กรณีคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง หาก ก.พ.ค.พิจารณาอุทธรณ์เกินระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคำอุทธรณ์นั้นไปฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นได้โดยทันที และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นรับฟ้องไว้พิจารณาแล้วให้ ก.พ.ค.ส่งพยานหลักฐานทั้งสิ้นที่ได้จากการพิจารณาอุทธรณ์ให้ศาลปกครองชั้นต้นที่รับฟ้องไว้พิจารณาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือได้รับแจ้งจากศาลปกครองชั้นต้นนั้น”** เพื่อเป็นการรักษาสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือลดผลกระทบที่เกิดจากการพิจารณาล่าช้าของ ก.พ.ค. เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายได้ทันท่วงทีและเป็นการรักษาผลประโยชน์ของผู้อุทธรณ์คำสั่งนั้น

ประเด็นที่ 2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบกฎหมายบังคับอุทธรณ์

ประเด็นนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอว่า เห็นควรเพิ่มข้อความในวรรค 1 ของบทบัญญัติในมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ที่ว่า **“ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง”** เป็นว่า **“ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิเลือกที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. หรือหากผู้ถูกสั่งลงโทษได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบังคับไว้แล้วสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษ”** เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนอันเป็นการเพิ่มสิทธิในการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรมอีกทางหนึ่ง

ประเด็นที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

ประเด็นนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอว่า เห็นควรมีบทบัญญัติเพิ่มขึ้นในวรรค 3 ของบทบัญญัติในมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 เกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เพื่อประกันหลักความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง หากในภายหลัง ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษหรือลงโทษเพียงแค่วินัยไม่ร้ายแรงเท่านั้น โดยบัญญัติเนื้อหาว่า **“ เพื่อเป็นการคุ้มครองชั่วคราวผู้อุทธรณ์ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในกรณีลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค.ย่อมมีผลให้ผู้อุทธรณ์ยังคงสภาพความเป็นข้าราชการอยู่ต่อไปจนกว่า ก.พ.ค.จะมีคำวินิจฉัยว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง เว้นแต่กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎ ก.พ.”**

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). *หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประสาท พงษ์สุวรรณ์. (2546). "การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง". *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. 3(33).

เพ็ญนภา พจชมานะวงศ์ และ นวพรพล ไชยศิริ. *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา*. บทความวิชาการสำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพฯ.

โภคิน พลกุล. (2524). "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง". *วารสารนิติศาสตร์*, 12

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพชญ์, หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, ใน *เอกสารประกอบการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับต้นรุ่นที่ 1*, กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2548). *รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาเพื่อวางระบบการดำเนินการด้านวินัยเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจ และวางระบบดำเนินการด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม*.

สมยศ เชื้อไทย. (2530). "การกระทำทางปกครอง". *วารสารนิติศาสตร์* 17(3).

สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. (2549). *หลักและแนวคิดนโยบาย และทิศทางการบริหารคน*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทแอนบอร์น พรินต์ จำกัด.

หลวงประดิษฐ์มนูธรรม. (2526). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. ใน *เอกสารประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส. (2527). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ เล่ม 1*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). *โครงการปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*

โชคดี หนูชัยแก้ว. (2559). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัย*. (สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพฯ.

มนูญ สะมาลา. (2539). *ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยข้าราชการครู*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิพม์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2534). *ปัญหาการควบคุมอำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

เยาวลักษณ์ สุลีสถิระ. (2555). *สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

ปิลันธน์ กาทอง. (2553). *องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์และร้องทุกข์*, (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ฐิตาพัสว์ ทองมา. (2556). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ.

กฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. (2561). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ,สถาบันคำรงราชานุภาพ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย*, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2561, จาก http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b14_54.pdf

ศาลปกครอง. (2561). *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2661, จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/01history.html

สำนักงาน ก.พ.(2561). ที่มา ก.พ.ค., สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2661. จาก https://www.ocsc.go.th/ ที่มา-กพค

ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์. (2561). *ข้อความคิดว่าด้วยเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง*, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2561, จาก http:// http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1940

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายเธียรวิชญ์ ศรีจันทร์
วัน เดือน ปีเกิด	19 มิถุนายน 2522
สถานที่เกิด	อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง จบปี พ.ศ. 2544
	รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จบปี พ.ศ. 2547
	เนติบัณฑิตไทย สมัย 60 จบปี พ.ศ. 2550
สถานที่ทำงาน	สำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดสุโขทัย
ตำแหน่ง	พนักงานไต่สวน