

ความเลื่อมซ้อนในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่ง
ลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

นายไมตรี ชุนทอง

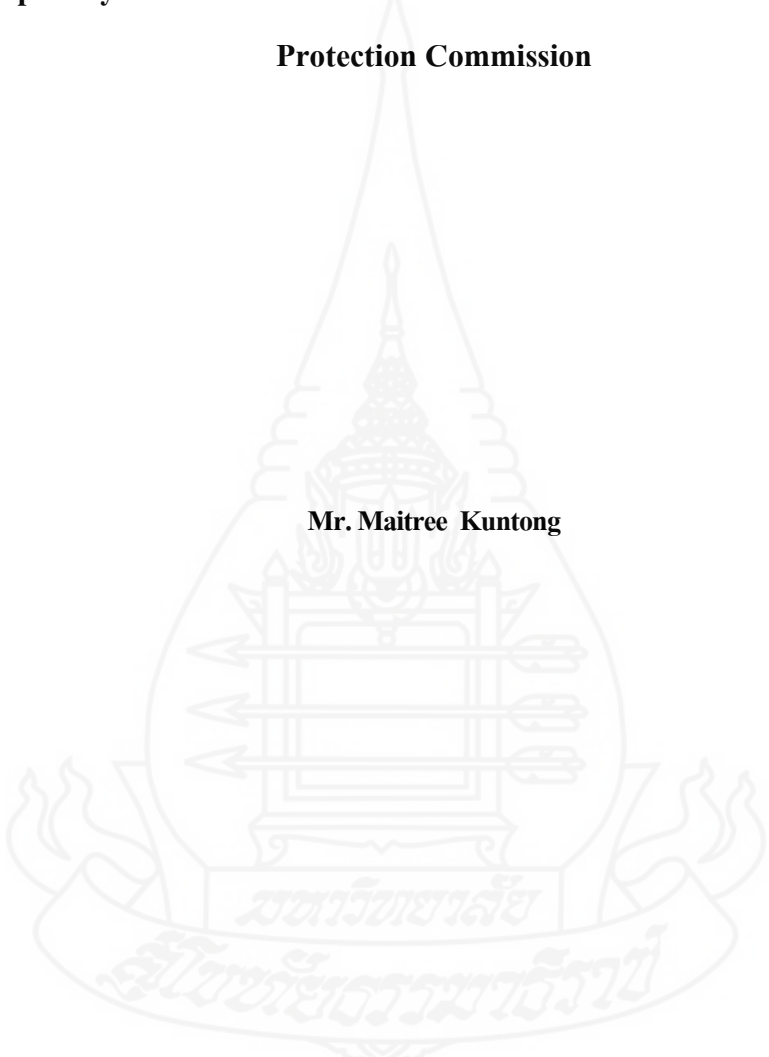


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Overlap in Reporting the Disciplinary Proceedings and the Appeal of the
Disciplinary Punishment Order of the Civil Service to the Merit System
Protection Commission**

Mr. Maitree Kuntong



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2019

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ความเหลื่อมซ้อนในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและ
การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนต่อ
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ชื่อและนามสกุล นายไมตรี ชุนทอง

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

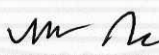
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช


อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์กัญณี กิจพ่อคำ)


.....
(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ความเหลื่อมซ้อนในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ผู้ศึกษา นายไมตรี ขุนทอง **รหัสนักศึกษา** 2594000560 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยังองค์กรภายในฝ่ายปกครอง (2) ศึกษากฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (3) ศึกษาความเหลื่อมซ้อนในการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยัง ก.พ.ค. (4) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยัง ก.พ.ค. ให้มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากตำรา บทความวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดมาตรวจสอบความถูกต้องแล้ว จึงนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า (1) ตามแนวคิดและหลักกฎหมายของต่างประเทศ กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยังองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการพัฒนากฎหมายปกครองตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส นอกจากนั้น ก็จะปรากฏในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ดังเช่น ประเทศออสเตรเลียและอเมริกา ที่กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยัง ก.พ.ค. (2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชารายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายก็ได้ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยัง ก.พ.ค. เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง (3) อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาโดยอาจมีมติหรือดำเนินการในทางใดตามควรแก่กรณีได้ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่มีมติ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายก็ได้ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยัง ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่เหนือกว่าเพื่อตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง แต่ปรากฏว่า ก.พ.ค. ไม่มีอำนาจในการเพิ่มโทษได้ (4) ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยัง ก.พ.ค. ให้สอดคล้องกัน อย่างเป็นระบบ โดยให้ อ.ก.พ.กระทรวง มีฐานะเป็นองค์กรในการกำกับดูแลการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาอย่างแท้จริง เช่น การให้คำแนะนำปรึกษา และให้ ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบคำอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยรวมทั้งการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษได้ด้วย

คำสำคัญ วินัย การอุทธรณ์ ข้าราชการพลเรือน

Independent Study title: Overlap in Reporting the Disciplinary Proceedings and the Appeal of the Disciplinary Punishment Order of the Civil Service to the Merit System Protection Commission

Author: Mr. Maitree Kuntong; **ID:** 2594000560; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Siriphan Polrob, Associate Professor; **Academic year:** 2019

Abstract

The objective of this independent study is to (1) study the concepts and the principles of law of foreign countries relating to the appeal of the disciplinary punishment order to the internal administrative body, (2) study the laws and the Civil Service Act, B.E. 2551 (2008) relating to the reporting disciplinary proceedings to Ministerial Civil Service Sub-Commission (Ministry CSSC), and the appeal of the disciplinary punishment order to the Merit System Protection Commission (MSPC), (3) study an overlap in reporting the disciplinary proceedings of the civil service and the appeal of the disciplinary punishment order to the MSPC, and (4) suggest a corrective guideline for the problems in reporting the disciplinary proceedings and the appeal of the disciplinary punishment order to the MSPC to ensure the systematic consistency.

This independent study is a qualitative research using documentary research method from the related positive laws, and data from textbooks, academic articles, researches, dissertations, judgments and orders of the Administrative Court, and other related information. After that, the validity of all data are verified and then taken for the systematic analysis to be used as the studying data.

The finding of the studying result indicated that: (1) the concepts and the principles of law of foreign countries prescribe that a disciplinary punishment order shall be appealed to the internal administrative body for verifying a legitimacy of the administrative order which is a principle of law applied in development of the administrative laws in the civil law countries like France. In addition, it was appeared in common law countries like Australia and the United States of America, prescribing that a disciplinary punishment order shall be appealed to the MSPC; (2) the Civil Service Act, B.E. 2551 (2008) prescribes that the superior shall report the disciplinary proceedings to the Ministry CSSC. However, in the same time, the right shall be granted by law to the convicted person to appeal a punishment order to the MSPC for verifying a legitimacy of the administrative order; (3) the Ministry CSSC, as a body supervising the disciplinary proceedings of the superior, has an authority to consider the disciplinary proceedings of the superior. The resolution or action may be agreed in any appropriate way for the event. The superior shall order or perform in accordance with the resolution. However, in the same time, the right shall be granted by law to the convicted person to appeal a punishment order to the MSPC, the superior internal administrative body, for verifying a legitimacy of the administrative order. However, it was evident that the MSPC has no authority to add the penalty; and (4) the researcher, therefore, has suggested for the amendment of the said law so that the positive law relating to the reporting of the disciplinary proceedings of the civil service and the appeal of the disciplinary punishment order to the MSPC shall be systemically consistent. The Ministry CSSC shall be in a position of a body truly supervising the disciplinary proceedings of the superior, for instance, advising and counselling, and empowering the MSPC to consider verifying the appeal of the disciplinary punishment order as well as the consideration and decision on the penalty addition.

Keywords: Discipline, Appeal, Civil Servant

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถของท่านรองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ซึ่งท่านได้ให้ความกรุณาอย่างสูงรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระและเป็นประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ทั้งได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนชี้แนะแนวทางในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ ซึ่งท่านได้เอาใจใส่และติดตามความคืบหน้าในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระมาโดยตลอด ผู้ศึกษาจึงกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ภานินี กิจพ้อคำ และท่านอาจารย์ ดร.ศาสดา วิริยานุพงษ์ เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ โดยท่านได้ให้คำแนะนำทั้งในด้านขององค์ความรู้ ข้อมูลเอกสาร ในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลิดส์ ที่ท่านได้ให้ความเมตตากรุณาแนะนำอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ซึ่งทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วง นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ญาติ พี่น้อง เพื่อนเจ้าหน้าที่กลุ่มงานวินัย กองบริหารทรัพยากรบุคคลและกองกฎหมาย สำนักงานประกันสังคม ที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน แนะนำ และคอยให้กำลังใจในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ท้ายนี้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้วผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้ศึกษา แต่ถ้าการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ยังมีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ ผู้ศึกษาขออ้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว

ไมตรี ขุนทอง

มีนาคม 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
3. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	3
4. ขอบเขตการศึกษา.....	3
5. ระเบียบวิธีการวิจัย.....	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์.....	5
1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์.....	5
1.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์.....	5
1.2 ประเภทของการอุทธรณ์.....	6
1.3 วิวัฒนาการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	22
1.4 วิวัฒนาการในการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง.....	26
2. การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายต่างประเทศ.....	27
2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	27
2.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	34
2.3 ประเทศออสเตรเลีย.....	40
2.4 สรุปเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ ตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ.....	45
บทที่ 3 แนวคิด หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยและ การอุทธรณ์ของไทย.....	51

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1. วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ ก่อนปี 2551.....	51
2. แนวคิดและหลักการสำคัญของการดำเนินการทางวินัย.....	70
2.1 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์.....	70
2.2 หลักประกันของข้าราชการพลเรือน.....	71
2.3 หลักการดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์.....	74
3. องค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรม.....	101
3.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา.....	101
3.2 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของออสเตรเลีย.....	104
3.3 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย.....	106
4. กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง.....	111
4.1 กรณีศึกษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.).....	111
4.2 กรณีศึกษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ อ.ก.พ. กระทรวง.....	143
4.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด.....	145
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัย.....	158
1. สภาพปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัย.....	158
2. วิเคราะห์แนวคิดและหลักการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองและ การกำกับดูแลขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง.....	160
3. วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหลื่อมซ้อนในการรายงานการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	161
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	164
1. บทสรุป.....	164
2. ข้อเสนอแนะ.....	167

ณ

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม.....	168
ประวัติผู้ศึกษา.....	173



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535.....	64
ภาพที่ 3.2 แผนภูมิกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	69



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ อีกทั้งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ตลอดจนได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการพลเรือนได้ เนื่องจากความเหลื่อมซ้อนในขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัยกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. กล่าวคือเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้สั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนผู้ใดแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103¹ กำหนดให้ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) โดยที่ อ.ก.พ. กระทรวงมีอำนาจพิจารณาแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ทั้งส่วนของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และหากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม ก็อาจมีมติเพิ่มโทษ ลดโทษ ยกโทษ หรือดำเนินการในทางใดหรือในเรื่องใดตามควรแก่กรณีได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติ โดยการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบของฝ่ายปกครอง แต่ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114² ก็ได้ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่อ ก.พ.ค. ซึ่งในการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ

¹ มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

² มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ก.พ.ค. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116³ ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 86⁴ ได้ให้อำนาจ ก.พ.ค. ในการพิจารณาตรวจสอบคำอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งในประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็น ข้อกฎหมาย เว้นแต่อำนาจในการเพิ่มโทษเท่านั้นที่ ก.พ.ค. ไม่สามารถกระทำได้ และกำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของ ก.พ.ค.

จากกรณีดังกล่าว จึงทำให้เกิดความเหลื่อมซ้อนและผลกระทบต่อองค์กรที่มีอำนาจ ในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยทั้งสององค์กรดังกล่าว เช่น กรณีองค์กรใดองค์กร หนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อนแล้ว องค์กรอีกองค์กรหนึ่งจะต้องปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป อย่างไร หรือกรณี ที่องค์กรหนึ่งมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของอีกองค์กรหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปในประการใด

นอกจากนี้ การที่ อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยไปในทางหนึ่ง ทางใดก็ได้ตามควรแก่กรณี ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไป ตามมติของคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เป็นกรณีที่ทำให้เกิดผลกระทบแก่ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นอย่างมาก เช่น ผลกระทบเรื่องความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ความเสียหายด้านจิตใจ และการสูญเสียรายได้ โดยผลกระทบดังกล่าวล้วนเป็นการยากต่อการ เยียวยาแก้ไขในภายหลังให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 96 และมาตรา 97 ประกอบมาตรา 103 ได้กำหนดให้ผู้บังคับซึ่งมีอำนาจ สั่งบรรจุออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปก่อน และกำหนดให้มีการรายงานการดำเนินการทางวินัย ไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณาอีกครั้ง และในขณะเดียวกันก็ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัย อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 114 ได้นั้น จึงเป็นการเหลื่อมซ้อนขององค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบ และคำวินิจฉัยหรือมติขององค์กรหนึ่งอาจมีผลกระทบกับอีกองค์กรหนึ่งได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าว ล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ถูกลงโทษทางวินัยและขัดต่อปรัชญาของการ ดำเนินการทางวินัยที่ได้วางหลักการสำคัญไว้ว่า “ยุติธรรม (JUSTICE) เป็นธรรม (FAIRNESS) รวดเร็ว (PROMPTNESS)”

³ มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁴ ข้อ 86 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายของสากลเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค.

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค.

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเหลื่อมซ้อนในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค.

2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ให้มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ

3. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการโต้แย้งคัดค้าน หลักการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม เงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และหลักความเป็นกลาง

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้ จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการควบคุมตรวจสอบขององค์กรภายในฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103 มาตรา 114 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 86 โดยเปรียบเทียบปัญหาขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบขององค์กรภายในฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางแก้ไข เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการพลเรือน

5. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้ใช้วิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยเน้นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) จากการนำข้อมูลที่ได้จากเอกสารต่างๆ ทั้ง กฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย บทความ คำพิพากษาของศาล และข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายของสากลเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค.

6.2 ทำให้ทราบหลักกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค.

6.3 ทำให้ทราบความเหลื่อมซ้อนในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค.

6.4 ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ให้มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์

1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ถือเป็นมาตรการในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่ตีประการหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสในการทบทวน ควบคุม และตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง⁵ และเนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งบ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว หากมีการฟ้องร้องหรือมีคดีความกันเกิดขึ้นจะทำให้เกิดความล่าช้า ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวได้ ดังนั้น การอุทธรณ์จึงถือเป็นกระบวนการเยียวยาภายในของฝ่ายปกครอง โดยเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งหากการอุทธรณ์เป็นผลสำเร็จบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองอาจไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีกต่อไป จึงมีผลทำให้เป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองได้ในที่สุด

1.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ (Appeal)⁶ คือ กระบวนการทางนิติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการมีทางร้องขอให้องค์กรหรือผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งอีกครั้งซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการร้องทุกข์ (Grievance) กล่าวคือ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการ

⁵ ประวิณ ฒ นคร. “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์”. เอกสารประกอบหลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกรการบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงาน ก.พ. 5 กรกฎาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁶ ประวิณ ฒ นคร . “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์”. เอกสารประกอบหลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกรการบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงาน ก.พ. 5 กรกฎาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

พนักงานสัมพันธ์ (Employee Relation Process) ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน โดยลักษณะของการอุทธรณ์นั้นเป็นการร้องเรียนคัดค้านหรือโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาต่อองค์กรว่าปฏิบัติไม่ถูกต้อง ไม่ยุติธรรม ไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสม และขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้น ซึ่งมีลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้สั่งการแตกต่างจากลักษณะของการร้องทุกข์ที่เป็นการร้องขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ โดยมุ่งหมายในทางที่จะให้เกิดความสัมพันธ์อันดีภายในองค์กรระหว่างผู้ร้องทุกข์กับผู้เป็นเหตุให้ร้องทุกข์

1.2 ประเภทของการอุทธรณ์

การตรวจสอบหรือการควบคุมฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครอง โดยวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองทั้งก่อนและภายหลังการกระทำทางปกครองจะต้องควบคู่กันไปจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งมิได้ กล่าวคือ การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองจะช่วยระงับก่อนที่จะเกิดกรณีพิพาทอันเป็นผลดี คือ เป็นการสกัดกั้นมิให้มีการละเมิดกฎหมายโดยฝ่ายปกครองและเกิดคดีความกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อาจจะไม่เพียงพอเพราะการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองไม่สามารถสกัดกั้นมิให้ฝ่ายปกครองละเมิดกฎหมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครองมาช่วยในการระงับข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้น และเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด⁷

ระบบการตรวจสอบหรือควบคุม โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ระบบการตรวจสอบหรือควบคุม โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

โดยจะขอกล่าวถึงดุลพินิจฝ่ายปกครองก่อนที่จะไปทำความเข้าใจกับระบบการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เนื่องจากคำว่า ดุลพินิจ⁸ คือ การมีสิทธิที่จะเลือกได้จนบางครั้งเข้าใจว่าจะเลือกอย่างไรก็ได้ ซึ่งกฎหมายแม้จะยอมให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจที่จะตัดสินใจได้ แต่การตัดสินใจก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อป้องกันมิใช้การใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ

1.2.1 ลักษณะของอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง

กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติงาน 2 ลักษณะ คือ อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ

⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร. 2531. หน้า 23-30.

⁸ มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. (2546). หน้า 404.

1) **อำนาจผูกพัน** คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ เช่น การขอใบอนุญาต หากผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกใบอนุญาตให้

2) **อำนาจดุลพินิจ** คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตัดสินใจเลือกผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมได้ ซึ่งเรียกว่า ดุลพินิจ ที่จะเลือกมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในกรณีนั้นๆ

1.2.2 ความหมายของดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติเปิดทางให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย

แต่ในกรณีที่ผู้ตรากฎหมายไม่อาจบัญญัติกฎหมายให้มีผลที่แน่นอนได้ เพราะข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมีรายละเอียดปลีกย่อย การบัญญัติกฎหมายไว้ตายตัวก็อาจนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคเป็นธรรมดา เพราะข้อเท็จจริงที่ต่างกันหากปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์เดียวกัน ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่เสมอภาคเป็นธรรมดา ดังนั้น ผู้ตรากฎหมายจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายมอบอำนาจดุลพินิจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้ใช้ดุลพินิจประกอบการออกคำสั่งทางปกครองให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น กรณีการกำหนดโทษทางวินัยที่จะลงโทษแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

โดยมาตรา 96 และมาตรา 97 ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย ซึ่งแยกการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและอย่างร้ายแรง ดังนี้

1) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

มาตรา 96 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

⁹ มานิตย์ จุมปา.คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง.(2546).หน้า 407.

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

2) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 97 ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณี พิจารณาเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ไม่ใช่อำนาจตามมาตรา 93วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 57 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจ ดำเนินการตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

การที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปรับใช้อำนาจของตนให้สอดคล้องและยืดหยุ่นเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่อง อำนาจดุลพินิจจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ จึงต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจ

การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จำแนกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

(1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

เป็นมาตรการคุ้มครองและควบคุมภายในฝ่ายปกครองแบบแก้ไข หมายความว่า มีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไปกระทบสิทธิบุคคล การแก้ไขหรือการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง จึงแยกออกเป็น 3 ระบบ คือ¹⁰

- 1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ
- 2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง
- 3) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ อาจแยกผู้มีอำนาจเหนือเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้กำกับดูแล

การควบคุมแบบบังคับบัญชา เป็นการควบคุมที่เกิดมาจากหลักการรวมอำนาจ ซึ่งการแบ่งองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการรวมอำนาจ หมายถึง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้นๆ ย่อมอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ลักษณะของการบังคับบัญชา และในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าขององค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวย่อมมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเป็นเรื่องอำนาจทั่วไป จะมีกฎหมายหรือไม่ ไม่ใช่สาระสำคัญ ยกเว้นกรณีการลงโทษการกระทำที่ไปกระทบสิทธิในสถานภาพพื้นฐาน และมีขอบเขตการควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมความเหมาะสม ถ้าหากเห็นว่าการกระทำโดยของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชามีอำนาจยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยผลการหรือมีผู้ร้องเรียนขึ้นมาได้

ส่วนอำนาจกำกับดูแล เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดมาจากหลักกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย ซึ่งอาจแยกออกเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย และองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรวิชาชีพ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย ย่อมมี

¹⁰ บรรเจิด สังคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. (2548). หน้า 81-82

ความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแลอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลมีฐานมาจากกฎหมาย บัญญัติเสมอ ต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย จึงมีขอบเขตการควบคุมได้เฉพาะ ความชอบด้วยกฎหมาย โดยพิจารณาได้เพียงว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ไม่มีอำนาจที่จะไปสั่งให้ แก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆถ้าเห็นว่าการกระทำนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้เพิกถอนการกระทำนั้น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของร่างเทศบัญญัติที่สภาต่างๆ จัดทำขึ้นหรือกรณีกรุงเทพมหานครประกาศประกวดราคาซื้อเครื่อง กำจัดขยะมูลฝอยขนาด 1,000 ตันต่อวันมีบริษัท ก. เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขทุกประการ คณะกรรมการเปิดซองให้ความเห็นชอบเสนอให้บริษัท ก. เป็นบริษัทที่ได้รับพิจารณา โดย ประกาศกรุงเทพมหานคร ข้อ 18 มีข้อสงวนสิทธิไว้ให้กรุงเทพมหานครใช้ดุลพินิจเลือกรับราคา ของผู้ใดผู้หนึ่งหรือไม่ก็ได้ หรือจะยกเลิกการประกวดราคาเสียก็ได้ ซึ่งท้ายที่สุดกรุงเทพมหานคร เลือกรับราคาของผู้ใดผู้หนึ่งหรือไม่ก็ได้ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล กรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วย โดยได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะสั่งการให้ กรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้หรือไม่ ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก้าวล่วงเข้าไปสั่งการกรุงเทพมหานครไม่ได้ถ้า กรุงเทพมหานครไม่ได้กระทำการอันเป็นขัดต่อกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี¹¹ เป็นต้น

2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์นั้นเป็นระบบการควบคุมภายในที่สำคัญอีกเรื่อง หนึ่ง ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อให้ฝ่ายปกครองควบคุม ตนเองอีกครั้งหนึ่งก่อนที่เรื่องเหล่านั้นจะออกไปสู่องค์กรภายนอก เพื่อความรอบคอบ โดยบุคคล หรือองค์กรที่มีสถานะสูงกว่าเข้ามาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และเพื่อลดภาระคดีของศาล

การพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ในระบบกฎหมายไทย อาจแยกเป็น

(1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ หมายถึง ระบบการ อุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตาม พระราชบัญญัตินั้นๆ ซึ่งการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเป็นการอุทธรณ์ที่ไม่นำหลักเกณฑ์ตามที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ดังที่บัญญัติไว้

¹¹บันทึกคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยกับการสั่งยกเลิกการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2529 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หน้า 97

ในมาตรา 3¹² แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 บัญญัติว่า“ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. มีดังนี้

ก. ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออกไล่ออก ตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข. ผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุดังต่อไปนี้
- เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ (มาตรา 110 (1))

- เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามได้แก่ (มาตรา 110 (3))

- เป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (มาตรา 110 (5))

- เป็นผู้ที่ย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติคนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (6))

- เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะพึงลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมีหม่อมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (7))

¹² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 3 บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใด กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

- เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
ในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่ง
ยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 110 (8))

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชา

การดำเนินการทางวินัยอันเกิดจากผู้บังคับบัญชา เริ่มจากเมื่อมี
ผู้ร้องเรียนกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือมีกรณีที่
ผู้บังคับบัญชาสงสัยและตรวจสอบพบเองว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย
ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ
สั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57
ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจาก
อคติ โดยสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้น
กระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ แต่ถ้ามีมูลที่
ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว
ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57
ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

ในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด
กระทำผิดวินัย หากเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กล่าวคือ เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมี
โทษไม่ถึงขนาดต้องออกจากราชการ ได้แก่ กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 หรือมาตรา
82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้
ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ
ตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควร
แก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ โดยระดับโทษมี 3 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัด
เงินเดือน ลดเงินเดือน แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้ผู้บังคับบัญชา
สั่งยุติเรื่องได้ ซึ่งในกรณีของโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้ในกรณีกระทำผิดวินัยเพียงเล็กน้อยและถ้าปรากฏ
ว่ามีเหตุอันควรงดโทษด้วยก็ให้งดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนแทน
ส่วนกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ กรณีกระทำผิดตามมาตรา 85 ซึ่งกฎหมายได้กำหนด
องค์ประกอบของการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ 2 ลักษณะ คือ 1) พิจารณาจากผลเสียหายที่
เกิดขึ้นแก่ทางราชการว่าเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่ ถ้าเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ
อย่างร้ายแรง ก็จะครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
ดังกรณีของมาตรา 85 (2) ที่กำหนดว่า “ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง” 2) พิจารณาจากเจตนาของผู้กระทำ โดยเฉพาะเจตนาพิเศษของผู้กระทำว่าผู้กระทำมีมูลเหตุชกุงใจให้กระทำความผิดในเรื่องนั้นไปเพื่ออะไร หากเจตนาของการกระทำความผิดครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด ก็เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังกรณีของมาตรา 85 (1) ที่กำหนดว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต” ซึ่งเป็นการกระทำผิดร้ายแรงที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก โดยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เพื่อพิจารณาและให้ตามผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติตาม มติ อ.ก.พ. ดังกล่าวและเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ หรือสั่งยุติเรื่องหรือลดโทษแล้วให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณาต่อไป แต่ถ้าเป็นกรณี ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างประเทศทั้งกันหรือกรณี ดำเนินการ ทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ให้รายงานต่อ ก.พ. เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญโดยได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือกรณีที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110(1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. เพียงองค์เดียว โดยอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และเมื่อ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หากผู้บังคับบัญชา ไม่ปฏิบัติตามให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ดังนั้น ก.พ.ค. จึงเปรียบเสมือนกับเป็นศาลปกครองชั้นต้น ทำหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ โดย ก.พ.ค. มีอำนาจในการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์หรือให้ยกเลิกคำสั่ง หรือให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง หรือให้ยกโทษหรือให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้

เป็นการถูกต้องเหมาะสม แต่องค์คณะวินิจฉัยจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษไม่ได้ หาก ก.พ.ค. เห็นสมควรเพิ่มโทษให้แก่ผู้อุทธรณ์จะต้องได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 กล่าวคือผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง เห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือปฏิบัติไม่เหมาะสมจึงรายงานก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการและเมื่อได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ ก.พ.ค. จึงจะมีอำนาจวินิจฉัยให้เพิ่ม โทษผู้อุทธรณ์ได้ซึ่งเป็นข้อจำกัดอำนาจของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่ม โทษแก่ผู้อุทธรณ์

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533¹³

มาตรา 85 บัญญัติว่า “นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งไม่พอใจในคำสั่งของเลขธิการหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เป็นคำสั่งตามมาตรา 50 ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว หลักเกณฑ์และวิธีการอื่นอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537¹⁴

มาตรา 52 บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิ ตามมาตรา 20 ซึ่งได้รับคำสั่ง คำวินิจฉัยหรือการประเมินเงินสมทบของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ไม่พอใจคำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการประเมินเงินสมทบนั้น ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการประเมินเงินสมทบ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นคำสั่งตามมาตรา 47 เมื่อคณะกรรมการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือให้ผู้อุทธรณ์ทราบ

การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ จึงเป็นขั้นตอนการดำเนินการ ที่คู่กรณีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้นๆ ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล หากไม่อุทธรณ์ภายในเวลาที่ กฎหมายกำหนดก็อาจจะหมดสิทธิที่จะดำเนินคดีในศาลต่อไป

(2) การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง

การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกฎหมายกลาง เป็นกรณีที่น่ามาใช้ในกรณีที่กฎหมายปกครองเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการ อุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

¹³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ,มาตรา 85

¹⁴ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537,มาตรา52

พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นหลักการบังคับให้อุทธรณ์ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง คือ การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา 44 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี กับคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในฐานะที่สูงกว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตนอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่สูงสุดในกระทรวงนั้นๆ แล้ว การอุทธรณ์คำสั่งโดยรัฐมนตรีไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ได้ด้วยเหตุนี้จึงได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีไม่ต้องอุทธรณ์แต่อย่างใด ส่วนคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถ้าจะอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ปัจจุบันมาตรา 48 ถูกยกเลิกตามมาตรา 87 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งมาตรา 87 กำหนดว่า เมื่อใดมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วบทบัญญัติมาตรา 48 ให้เป็นอันยกเลิก เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการทั้งหลาย ถ้ากฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติให้อุทธรณ์สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ทันที

ขอบอำนาจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้” กล่าวคือ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมาย และอาจยกเลิกเพิกถอนได้จากเหตุผลความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

3) ควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นลักษณะองค์กรกลุ่มที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงเข้ามาตรวจสอบโดยอาศัยลักษณะความเชี่ยวชาญก่อนที่จะออกไปสู่องค์กรภายนอก โดยมีขอบเขตการควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และหากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถไปฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แต่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะมีการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยจะกล่าวในรายละเอียดดังนี้

(2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายให้ออกชนคนใดคนหนึ่ง ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำทางปกครอง มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน และหรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนแล้วแต่กรณี

ความสำคัญของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากการควบคุมโดยองค์กรตุลาการให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ดังนั้น จึงถือกันว่าประเทศใดที่ไม่มีระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลแม้ว่าประเทศนั้นจะมีการควบคุมฝ่ายปกครองระบบอื่นๆ อยู่แล้วก็ตาม ไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นดังกล่าวมีดังต่อไปนี้¹⁵

1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพล ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งขององค์กรทางการเมืองอันได้แก่รัฐสภาและรัฐบาลและของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของศาลนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่ากรณีพิพาทระหว่างตนกับฝ่ายปกครอง จะได้รับการพิจารณาโดย “คนกลาง” ที่ปราศจากอคติลำเอียงจริงๆ การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองระบบอื่นๆ ไม่อาจให้หลักประกันเช่นนี้ได้ดีเท่ากับการควบคุมโดยศาล

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้ทำหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น จึงไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ ความน่าเคลือบแคลงสงสัยนี้ ปรากฏชัดเจนมากในกรณีของการควบคุมบังคับบัญชาโดยปกติแล้วองค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ มักจะใช้อำนาจหน้าที่กฎหมายให้แก่ตนออกคำวินิจฉัยสั่งการไปตาม “แนวปฏิบัติการ (Guide-Line)” ที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของตนกำหนดให้ไว้ในหนังสือเวียน (Circular) เสมอ แม้แนวปฏิบัติไม่ใช่กฎหมายอันองค์กรฝ่ายปกครองจะใช้บังคับแก่เอกชนได้ ซึ่งแนวปฏิบัติมีฐานะเพียง “ขอแนะนำ” (Recommendation) จากผู้บังคับบัญชาเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจที่กฎหมายให้แก่ตน ออกคำวินิจฉัยสั่งการผิดแผกแตกต่างไปจากแนวปฏิบัติก็ได้ แต่เนื่องจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรฝ่ายปกครองจึงมักจะถือและปฏิบัติตาม “แนวปฏิบัติ” อย่างเคร่งครัด แม้ว่าแนวปฏิบัตินั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม องค์กรฝ่ายปกครองส่วนใหญ่แล้วจะให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติยิ่งกว่ากฎหมายเสียอีก ด้วยเหตุนี้เมื่อได้รับ คำร้องเรียนจากเอกชนว่าคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรฝ่ายปกครองชั้นต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายปกครองชั้นต้นจึงมักจะวินิจฉัยยืนยันคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนเพราะคำวินิจฉัยสั่งการนั้นเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ตน

¹⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ . หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.(2540).หน้า 76-79

ได้กำหนดขึ้นการควบคุมบังคับบัญชาจึงถูกมองว่าเป็นกรณีที่ทำให้บุคคลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้เสียขัดกับหลัก Nemo In Propriacausa Judex

การควบคุม โดยรัฐสภา ซึ่งแม้จะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง และเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองผู้ถูกควบคุม ก็ไม่อาจให้หลักประกันที่มั่นคงแก่เอกชนได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในปัจจุบัน พรรคการเมืองมีบทบาทสูงมากและในระบบรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาฯ กับคณะรัฐมนตรีล้วนแต่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่างๆ แท้จริงแล้วก็คือผู้นำของพรรคการเมืองนั้นนั่นเอง ดังนั้น จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาฯ จะกระตือรือร้นวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำของตน ในรูปแบบของการตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านนั้นก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะเป็นฝ่ายข้างน้อย

2) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอจะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้นราษฎรจึงได้รับหลักประกันทุกข์หรือความเดือดร้อนของตนหากมีอยู่จริงจะได้รับการจัดปัดเป่าในเวลาอันสมควร

3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจเพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนอยู่ตลอดเวลา

4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปในทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชนโดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน ทั้งนี้เพราะเป็นการบังคับให้ผู้พิพากษาต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของตนมีเหตุผลที่ว่าวินิจฉัยชนรับฟังได้หรือไม่ และให้พิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลอันวินิจฉัยชนรับฟังได้เท่านั้น

การควบคุม โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายปกครองควบคุมตนเองก่อนที่เรื่องต่างๆ จะออกไปสู่ภายนอกองค์กร เพื่อให้เกิดความรอบคอบ โดยให้องค์กรที่มีสถานะสูงกว่าเข้ามาตรวจสอบ และการควบคุม โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น ศาลปกครอง ซึ่งจะส่งผลในทางอ้อมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจด้วยความระมัดระวัง

อันอาจทำให้การกระทำทางปกครองสอดคล้องกับกฎหมายยิ่งขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมตระหนักและคาดหมายได้ว่าหากใช้อำนาจขัดต่อกฎหมายแล้วตนอาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้¹⁶

การร้องทุกข์¹⁷ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจของตนเอง

การร้องทุกข์มีจุดประสงค์ทางหลักการ ดังนี้

1) เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไขหรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนอันเป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเกิดความคับข้องใจ อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้

2) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความคับข้องใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติของตนและมีโอกาสชี้แจงทำความเข้าใจหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนได้อย่างเหมาะสม

3) เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์ และไม่ไปแสดงออกในทางที่ไม่ถูกไม่ควร

4) เพื่อให้มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม และเหมาะสม

5) เพื่อเสริมให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาว

หลักการเกี่ยวกับการร้องทุกข์

1) หลักด้วยกฎหมาย

การร้องทุกข์ สิทธิของผู้ร้องทุกข์ อำนาจหน้าที่ของผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์วิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย กฎ และระเบียบ

¹⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ . หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.(2540).หน้า 43-45

¹⁷ ประเวณี ณ นคร.พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญและอธิบายรายมาตรา.(2551).หน้า 162-163

2) หลักคุณธรรม

การบรรจุ แต่งตั้ง และให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ สมรรถนะและความประพฤติของบุคคลตามระบบคุณธรรม การดำเนินการใด ๆ ในเรื่องดังกล่าวที่ไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรมเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบ

3) หลักประโยชน์

การไม่มอบหมายงานให้ข้าราชการปฏิบัติ เป็นการไม่ใช้ประโยชน์กับคนที่จ้างมาซึ่งเสียประโยชน์ของทางราชการ นอกจากนี้ ยังจะทำให้คนที่จ้างมาเสียประโยชน์ด้วย เพราะจะทำให้ ผู้นั้นไม่มีผลงานพอนำมาพิจารณาเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่ง ทั้งจะเป็นเหตุให้ถูกพิจารณาว่าไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ซึ่งจะถูกลงให้ออกจากราชการในที่สุด การไม่มอบหมายงานให้ข้าราชการปฏิบัติเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

4) หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ

ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพตามระบบคุณธรรม ซึ่งจะ ไม่ถูกลงให้ออกจากราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ โดยไม่มีเหตุที่จะต้องออกตามกฎหมายหรือให้ออกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

5) หลักสวัสดิการ

ในทางราชการนายจ้างจะต้องช่วยให้ข้าราชการซึ่งเป็นลูกจ้าง ได้รับความสะดวกสบาย ปลอดภัย และครองชีพอยู่ได้ ตามสมควรแก่อัตรา กับทั้งรักษาประโยชน์ของข้าราชการมิให้เสียหายและประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ การประวิงเวลาหรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการในเรื่องใด ๆ จนเป็นเหตุให้ข้าราชการเสียหายหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

6) หลักความเสมอภาค

การบริหารงานบุคคลในแต่ละกระบวนการสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องเป็นไปโดยเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติสิทธิร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ต่างหากแยกออกมาจากการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 114 เพื่อเป็นกระบวนการรองรับสิทธิของข้าราชการ กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกลงให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 จะเป็นกรณีที่ต้องใช้

สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. แต่หากเป็นกรณีนอกเหนือจากการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้นั้น จะเป็นกรณีที่ข้าราชการ มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่ว่าอุทธรณ์ตามหมวด 9 ได้ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในหมวด 10 ว่าด้วยการร้องทุกข์ หากเหตุร้องทุกข์เกิดจาก ผู้บังคับบัญชาให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ ในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยอาจแสวงหา ข้อเท็จจริง จากพยานบุคคลพยานเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของ คู่กรณี ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์ คำแก้คำร้องทุกข์ โดยคำวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจ วินิจฉัยร้องทุกข์ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) ชื่อผู้ร้องทุกข์ 2) ชื่อคู่กรณีในการร้องทุกข์ 3) สรุป คำร้องทุกข์และคำขอของผู้ร้องทุกข์ 4) สรุปคำแก้คำร้องทุกข์ 5) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย 6) คำ วินิจฉัยของผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์พร้อมทั้งเหตุผล 7) สรุปคำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป 8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับ แนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น (ถ้ามี) และในคำวินิจฉัยเรื่องร้อง ทุกข์จะต้องลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ถ้าผู้ใดมีเหตุ จำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้แจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยนั้นด้วย

สำหรับการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เป็นกรณีที่เหตุแห่งการร้อง ทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. โดยยื่นคำร้องทุกข์ต่อพนักงาน ผู้รับคำร้องทุกข์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือส่งทาง ไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังสำนักงาน ก.พ. ในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ ก.พ.ค. ตั้ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ แต่ละคณะ ประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคนเพื่อ ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์โดยจะกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มี เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ เมื่อ ก.พ.ค. ได้ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และมีมติแล้วผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่ง ก.พ.ค. มีอำนาจ ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้ ดังนี้ 1) ไม่รับเรื่องร้องทุกข์ 2) ยกคำร้องทุกข์ 3) มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งและให้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกข์ 4) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

1.3 วิวัฒนาการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีวิวัฒนาการตามลำดับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นมิขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีการโอกาสในการทบทวน ควบคุม และตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละฉบับ เช่น ระยะเวลาในการอุทธรณ์ หรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น โดยสามารถจำแนกวิวัฒนาการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายไทยได้ดังนี้ คือ

1.3.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ คือ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี แต่เนื่องจากการมีตัวแทนของกลุ่มอาชีพหรือตัวแทนของข้าราชการเข้ามาเป็นกรรมการ ในองค์กรดังกล่าว จึงทำให้องค์กรขาดความเป็นกลาง และเกิดปัญหาความไม่มีเอกภาพในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนมาตรฐานโทษทางวินัยระหว่างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกันและต่างองค์กรก็มีความลักลั่นกันอยู่ จากสาเหตุดังกล่าวจึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในที่สุด โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยออกเป็น 2 กรณี คือ¹⁸

1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง มีหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดพิจารณาและมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม เมื่อ อ.ก.พ. กรม พิจารณาและมีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

¹⁸ สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ. (2556). หน้า60-64

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวง เจ้าสังกัด เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาและมีมติเป็นประการใดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือ ปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. กรณีความคิดวินัยอย่างร้ายแรงมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติ ไม่รับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้พิจารณา ผู้อุทธรณ์อาจอุทธรณ์มตินั้นต่อ ก.พ. ได้อีกชั้นหนึ่งภายใน สิบห้าวันนับแต่ วันทราบมติดังกล่าว และกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด สั่งยกอุทธรณ์ สั่งลดโทษ หรือสั่งคงโทษตามมติของ อ.ก.พ. ดังกล่าว ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไป ไม่ได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้วแต่ กรณีได้อีกชั้นหนึ่ง

2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ อุทธรณ์ ดังนี้

(1) ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาและมีมติเป็นประการใด แล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

(2) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาวินิจฉัย

(3) เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใด ให้ กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

1.3.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹⁹

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้มีการปรับ บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งจากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่าย บริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมและผู้จัดโครงสร้างของส่วนราชการ ให้เหลือเพียงบทบาทในการ เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหารอย่างเดียวเท่านั้น เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับบทบาทของ ก.พ.ร. อีก ทั้งได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้โดยเฉพาะนอกจากนี้ ยัง

¹⁹ สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ. (2556). หน้า 65-67

มีการปรับหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยกำหนดให้ผู้ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ(8) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ทั้งนี้ การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

การอุทธรณ์ (Appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง องค์กรที่มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษหรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งรับพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ (ก.พ.ค.) ซึ่งมีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการได้ โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ เกิดจากแนวความคิดที่ว่า การถูกลงโทษเป็นผลกระทบต่อความเป็นธรรม และความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ ซึ่งกระทบหลักการส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม (Merit System) จึงควรมีองค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหาร คือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้วินิจฉัยและสั่งการ

ก.พ.ค. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อิสระจากฝ่ายบริหาร กรรมการ ก.พ.ค. ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ได้รับคัดเลือก โดยคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาคนหนึ่งกับกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาก็ได้

(4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการ ก.พ.ค. เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีจุดมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. สามารถแจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าว แก้ไข หรือยกเลิกได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดของการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การอุทธรณ์ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยทำตามวิธีการที่กำหนดให้กฎ ก.พ.ค.

การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วมีคำวินิจฉัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการประการใด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงปลดออก หรือไล่ออก และอาจถูกฟ้องเป็นคดีอาญา หรือทางแพ่ง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ โดยให้ถือเสมือนว่า ก.พ.ค. เป็นองค์กรตุลาการชั้นต้น

ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ อนึ่ง เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จะต้องเสนอ ก.พ.ค. เพื่อรับรองเสียก่อน จึงจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะแจ้งให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น เว้นแต่จะมีกฎ ก.พ.ค. กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้ามีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน

120 วัน สามารถขยายได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน รวมระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ทั้งสิ้น 240 วัน สำหรับระยะเวลาของการพิจารณาอุทธรณ์เป็นระยะเวลาเร่งรัดซึ่งหาก ก.พ.ค. พิจารณาไม่แล้วเสร็จ ถือว่าเป็นความบกพร่องของผู้พิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องว่ากล่าวกันต่อไป ส่วนเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

อำนาจของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์ ก.พ.ค. มีอำนาจปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- (1) ไม่รับอุทธรณ์
- (2) ยกอุทธรณ์
- (3) ให้แก้ไขคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์
- (4) ให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์
- (5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ ก.พ.ค. กำหนด

ก.พ.ค. จะวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าควรเพิ่มโทษ ก.พ.ค. จึงจะวินิจฉัยให้เพิ่มโทษได้

1.4 วิวัฒนาการในการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครองมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในระบบการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง โดยสามารถจำแนกวิวัฒนาการในการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครองตามระบบกฎหมายไทยได้ดังนี้ คือ

1.4.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551²⁰

เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 ประกาศใช้ การพิจารณาพิพากษาหรือการมีคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวกับคดีวินัยข้าราชการอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งในการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครองนั้น หากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ดำเนินการเกี่ยวกับเงื่อนไขขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.

²⁰ วิเทพ พชรภิญโญพงศ์. “เอกสารวิชาการ เรื่อง การลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง : ศึกษาเปรียบเทียบวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม”. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 9 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.สำนักงานศาลยุติธรรม.2549.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

แล้ว หากไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัยสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีใดแล้ว หากยังไม่พอใจในผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น สามารถที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาพิพากษาได้อีกชั้นหนึ่ง

1.4.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ประกาศใช้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครองกล่าวคือ กรณีผู้ที่ถูกสั่งลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว หากข้าราชการผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยไม่จำเป็นต้องทำการยื่นฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครองชั้นต้นอีกต่อไป ดังนั้นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายต่างประเทศ

ในการศึกษาถึงปัญหาในระบบการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ในประเทศไทย จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาเปรียบเทียบถึงระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยในต่างประเทศเพื่อนำมาประยุกต์ใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบโดยผู้ศึกษาเลือกทำการศึกษาถึงระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศออสเตรเลีย ตามลำดับ

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศต้นกำเนิดในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งประเทศไทยก็ได้้นำแนวคิด

ดังกล่าวมาใช้ในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ด้วย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาถึงระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกา

วิวัฒนาการในการดำเนินการทางวินัย

เดิมก่อนมีการประกาศใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินการโดยอาศัยหลัก Duo Process ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบวินัยที่สำคัญหลายประการ โดยสามารถแบ่งแยกวิวัฒนาการของการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดังนี้

2.1.1 ก่อนบังคับใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)

การดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาคือไปตามหลัก Duo Process โดยอาศัยหลักแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้กระทบสิทธิและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งสาระสำคัญของกระบวนการดำเนินการวินัยในประเทศสหรัฐอเมริกามีขั้นตอนและรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ²¹

1) ในการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยมีสิทธิได้รับหมายแจ้งอย่างน้อย 30 วันก่อนการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งนั้นจะต้องระบุข้อหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา และหลังจากที่ได้รับหมายแจ้งแล้วผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร ซึ่งการสอบสวนดังกล่าวมีขั้นตอนและวิธีการที่คล้ายกับการพิจารณาคดีของศาล

2) เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินัย ในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินัยไม่เห็นพ้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็น ผู้พิจารณาวินัย และจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว

3) ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ภายใน 15 วันนับแต่วันที่คำตัดสินมีผลบังคับ โดยคำร้องดังกล่าวจะต้องเสนอเหตุผลเพื่อโต้แย้งคำวินัยขององค์กรต้นสังกัด และจะต้องเสนอพยานหลักฐานประกอบด้วย ซึ่งในการวินัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) นั้นให้ถือเป็นที่สุด เว้นแต่กรณีที่สามารยยื่นคำ

²¹ จิรนิติ หวานนท์. “วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา. *ศาลพาห*

ร้องต่อคณะกรรมการอุทธรณ์เพื่อขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น มีพยานหลักฐานใหม่หรือมีการตีความกฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์ จะพิจารณาคดีจากเอกสารและหลักฐานเท่าที่มีอยู่เท่านั้น โดยจะไม่นั่งพิจารณาสอบสวนคดีดังกล่าวอีก และให้ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์เป็นที่สุดในระดับฝ่ายบริหาร

4) ข้าราชการผู้ใดเมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) แล้ว หากไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาล (Federal District Court) ได้

2.2.2 หลังบังคับใช้ *Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)*

จากรูปแบบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ซึ่งจะต้องสวมบทบาทที่เป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการและผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในขณะเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ซึ่งนำไปสู่การแก้ไข Civil Service Reform Act (CSRA) ขึ้นในปี 1978 เป็นผลทำให้เกิดการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนใหม่ กล่าวคือ มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นใหม่ 3 องค์กร แทนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ได้แก่²²

1) สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

2) การแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ Merit Systems Protection Board (MSPB)

เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ภายใน 15 วันนับแต่วันที่คำตัดสินมีผลบังคับ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ขึ้นมา อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ ตลอดจนการศึกษาวินัยพัฒนา

²² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ .(2546).หน้า 68

ระบบคุณธรรม จึงถูกถ่ายโอนมาอยู่ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB)

1) *Merit Systems Protection Board (MSPB)*

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ Merit Systems Protection Board (MSPB)²³ ถูกจัดตั้งขึ้นตาม Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ถือเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Independent Executive Agency) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

(1) หลักการเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง²⁴

จากปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ซึ่งจะต้องสวมบทบาทที่เป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการและผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาดในคราวเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ จากปัญหาดังกล่าวจึงได้นำไปสู่การแก้ไข Civil Service Reform Act (CSRA) ขึ้นในปี 1978

(2) โครงสร้าง

สำนักงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มีการจัดแบ่งโครงสร้างภายในส่วนงานออกเป็นสำนักงานและแผนกต่าง ๆ ดังนี้²⁵

ก. สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations) ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินิจฉัย และงานด้านการบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB)

²³ ฟื้นฟูสภาพ พจนานะวงศ์. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา. สำนักงานศาลปกครอง. 2552. หน้า 1.

²⁴ วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา US Merit Systems Protection Board”. *วารสารข้าราชการ*. 49,5 (กันยายน-ตุลาคม 2547): 1-2

²⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.(2546). หน้า 69-70

ข. สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office Of Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

ค. สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office Of Appeals Counsel) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการตามคำร้อง

ง. สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office Of The Clerk Of The Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้องและกรณีต่าง ๆ เพื่อเข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการด้วย

จ. สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office Of the General Counsel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการสำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค ประสานงานด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชน

ฉ. สำนักงานนโยบายและแผน (Office Of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่าง ๆ เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ

ช. สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office Of Equal Employment Opportunity) ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรม ในการจ้างงานของคณะกรรมการ

ซ. กองการเงินและการบริหารสำนักงาน (Financial and Administrative Management Division) ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ บัญชี การจัดหาและจัดการทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัยและงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการประสานงานแผนงานและโครงสร้างภายในองค์กร รวมถึงหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ

ฌ. กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division) ทำหน้าที่พัฒนา ดำเนินการ และดูแลรักษาระบบสารสนเทศอัตโนมัติของคณะกรรมการ

ญ. สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงานในส่วนภูมิภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถไต่สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มอบหมายได้

(3) อำนาจหน้าที่

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ภายใต้ Civil Service Reform Act 1978 มีดังต่อไปนี้ คือ²⁶

ก. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ได้แก่ คำร้องที่เกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหาร ทรัพยากรบุคคล

ข. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องที่น่าเข้าสู่การพิจารณาจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel)

ค. ดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานราชการต่าง ๆ และ

ง. ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล

กระบวนการพิจารณา

กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มีลักษณะของการพิจารณาที่คล้ายกับการพิจารณาคดีของศาลปกครองซึ่งเป็นระบบไต่สวน โดยผู้ถูกฟ้องหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จะต้องนำพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ (burden of proof) ความถูกต้องและความเป็นธรรมในการดำเนินการตามมาตรการด้านบริหารงานบุคคล โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) การยื่นอุทธรณ์

คดีที่อาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณา (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) แล้ว หรือเกิดจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) เอง โดยมีสาเหตุมาจากการกระทำผิดตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ

²⁶ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.(2546).หน้า 70-71

MSPB) สามารถทำได้ 2 วิธี คือ²⁷ การยื่นอุทธรณ์แบบอิเล็กทรอนิกส์โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นคำอุทธรณ์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต โดยเข้าสู่ระบบ “E-Appeal Online” ผ่านทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือการยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ หรือการมาส่งเอกสารด้วยตนเอง โดยใช้แบบฟอร์มของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) จะต้องกระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของหน่วยงาน หรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยผู้อุทธรณ์อาจยื่นอุทธรณ์แต่เพียงหนังสืออุทธรณ์หรือหนังสือแจ้งคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ได้

2) การไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยนั้นผู้วินิจฉัยคดีปกครองหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนอาจดำเนินการได้ 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้²⁸

ก. การวินิจฉัยแบบเป็นทางการ (Formal adjudication)

คือ ต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา (hearing) โดยจะนำมาใช้ใน 2 กรณีนี้เท่านั้น ได้แก่ กรณีที่มีกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กำหนดไว้โดยตรงว่าจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา และกรณีที่การกระทำของรัฐไปกระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน

ข. วิธีวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการ (Informal adjudication) ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองที่จะเลือกวิธีการตามที่คิดว่าเหมาะสม

3) การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท²⁹

เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) เป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งตุลาการศาลปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) จะพิจารณาก่อนว่าคำร้องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของตนและมีการยื่นคำร้องภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ซึ่งหากผ่านการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวแล้วจึงจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไต่สวน โดยเริ่มจากการเชิญผู้ร้องมาสอบถามคำให้การหรือข้อมูลพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องอาจมาด้วยตนเองหรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาก็ได้ และเมื่อได้รับฟังข้อมูลและพยานหลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ตุลาการศาลปกครอง (Administrative Law

²⁷ เพ็ญญา พงษ์มานะวงศ์ . คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา.(2555) .หน้า 7-8

²⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.(2546).หน้า 72-73

²⁹ เพ็ญญา พงษ์มานะวงศ์ . คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา.(2555).หน้า 11-12

Judge หรือ ADJ) จะพิจารณาคัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากคู่กรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาดแล้ว ให้ถือ คำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุด สำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการศาลปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) เรื่องดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ณ กรุงวอชิงตันและมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ถือเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) อาจมีมติให้ดำเนินการทางใดทางหนึ่ง เช่น สั่งให้หน่วยงานของรัฐระงับหรือยกเลิกคำสั่ง เขียวยาแก้ไขคำสั่ง หรือการสั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษ เป็นต้น

การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Systems Protection Board (MSPB)³⁰

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ เว้นแต่คดีที่มีการอุทธรณ์โดยมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ของหน่วยงาน คดีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้น (District Court) หรือ Equal Employment Opportunity Commission เท่านั้น

2.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในกลุ่ม Civil Law โดยมีระบบศาลคู่ที่เหมือนกับประเทศไทย แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะไม่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมก็ตาม แต่มีการองค์กรที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาถึงระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของประเทศฝรั่งเศส

การดำเนินการทางวินัยตามรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐ

การดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสถือว่ามีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ ได้ดีอีกประเทศหนึ่ง เนื่องจากการลงโทษทางวินัยอาจมีผลกระทบต่อตัว

³⁰ เพ็ญญา พงษ์มานะวงศ์. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา.(2555).หน้า 9-10

ข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ถูกไล่ออกจากราชการ ดังนั้น กฎหมายและคำพิพากษาของศาล จึงบัญญัติรับรองให้กระบวนการทางวินัยต้องมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาของศาล โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้³¹

1) หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีสิทธิในการต่อสู้คดี โดยการเสนอข้อเท็จจริงโต้แย้งข้อกล่าวหา รวมถึงการมีทนายความคอยช่วยเหลือ นอกจากนี้ ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลที่นำมาใช้ในการกล่าวหาตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 65 รัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1905 อย่างไรก็ดี ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจเสียสิทธิในทางป้องกัน³² หรือสิทธิในการเข้าตรวจคู่สำนวนในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยในฐานะละทิ้งหน้าที่ หรือเป็นข้าราชการประเภทที่ถูกจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการเรือนจำ เป็นต้น

2) หลักการพิจารณาแบบองค์คณะ ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือคณะกรรมการผสมทางบริหารขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เนื่องจากการพิจารณาในรูปแบบขององค์คณะจะทำให้เกิดอำนาจในการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติและการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในคนๆ เดียว

2.2.1 การกระทำความผิดวินัย (*la faute disciplinaire*)

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายวินัยของข้าราชการฉบับใดที่แจกแจงหรือให้คำนิยามว่า การกระทำความผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบุคลากรหรือองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหา โดยพิจารณาว่ามีการกระทำส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิด และความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ อย่างไรก็ดีมีข้อพิจารณาบางประการที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการอาทิ เช่น³³

³¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (2546), หน้า 76-77

³² ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส”. ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*, (เผยแพร่ใน www.admincourt.go.th, ปี 2551) หน้า 4

³³ ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส”. ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*, (เผยแพร่ใน www.admincourt.go.th, ปี 2551) หน้า 1-2

1) การกระทำผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่

2) การกระทำผิดวินัยจะต้องเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี เช่น การไม่ดำรงตำแหน่งราชการหลาย ๆ ตำแหน่งหรือหลาย ๆ ที่ในเวลาเดียวกันการไม่เป็นผูมีส่วนได้เสียกับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะการรักษาความลับราชการ การรักษาจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ การวางตัวเป็นกลาง เป็นต้น

กระบวนการพิจารณาทางวินัย (La Procedure' Disciplinaire)³⁴

โดยที่รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กำหนดให้ การดำเนินการทางวินัยจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือคณะกรรมการผสมทางบริหารขึ้นมาดำเนินการ ประกอบไปด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งการพิจารณาจะเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอคณะกรรมการวินัย โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ หลังจากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำโดยจะต้องมีหนังสือแจ้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสเตรียมข้อต่อสู้และมีเวลารวบรวมพยานหลักฐาน หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องแล้วกระบวนการดังกล่าวอาจเป็นกระบวนการที่มีขอบด้วยกฎหมายได้ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะประชุมลงมติเป็นการลับ โดยอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ โดยในการประชุมลงมติของคณะกรรมการนั้นหากมีการเสนอโทษที่แตกต่างกันไปประธานคณะกรรมการจะเสนอโทษที่รุนแรงที่สุดเพื่อให้ที่ประชุมลงมติ หากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการไม่เห็นด้วยก็ให้พิจารณาบทลงโทษในระดับที่มีความรุนแรงต่ำกว่าลง ไป และเมื่อคณะกรรมการได้มีมติเป็นเอกฉันท์แล้วจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำร้อง และให้แจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาอาจไม่สั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยจะต้องเหตุผลให้กับคณะกรรมการด้วย

โทษทางวินัย (La Sanction Disciplinaire)

โดยที่รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการ ได้จำแนกโทษทางวินัยไว้ 10 ประการ โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ คือ³⁵

³⁴ เจตนีย์ สดถาวรศีลพร . “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย: ประสพการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส”. วารสารวิชาการศาลปกครอง,ปีที่ 6 พฤษภาคม – สิงหาคม 2549. หน้า 71-81.

1) โทษกลุ่มที่ 1 เป็นโทษทางวินัยที่ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าทางราชการของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำรายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย ได้แก่

(1) ตักเตือน

(2) ภาคทัณฑ์

2) โทษกลุ่มที่ 2 ได้แก่

(1) ตัดออกจากบัญชีผู้ที่ได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษวิธีนี้มีระยะเวลาจำกัดอยู่เพียง 1 ปีเท่ากับรอบอายุของบัญชีรายชื่อนั้น ๆ

(2) ลดขั้นเงินเดือน

ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่น ๆ ได้ตามปกติ ในขั้นเงินเดือนใหม่ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงกว่าก่อนที่จะถูกลดลงมาด้วย

(3) พักราชการชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน ซึ่งการสั่งพักราชการดังกล่าวไม่ถือเป็นโทษทางวินัย แต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติราชการเพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้อย่างเต็มที่

(4) ถูกโยกย้าย

3) โทษกลุ่มที่ 3 ได้แก่

(1) ลดขั้นลดตำแหน่ง

(2) พักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี

สำหรับข้าราชการทั่วไป หรือเป็นเวลา 6 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล หรือเป็นเวลา 16 วันถึง 6 เดือน สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

4) โทษกลุ่มที่ 4 ถือเป็นโทษที่รุนแรงที่สุดโดยมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสุดสถานะความเป็นข้าราชการ ได้แก่

(1) ให้ออกจากราชการ

(2) ไล่ออกจากราชการ

³⁵ ปิยะสาสตร์ ไขว้พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส”. ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2:กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ, (เผยแพร่ใน www.admincourt.go.th, ปี 2551) หน้า 7-8

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหากเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษดังกล่าว โดยเลือกที่จะยื่นคำร้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ก็ได้ โดยการยื่นอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองนั้นสามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ³⁶

การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (Le Recours Gracieux) หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ (Le Recours Hirarchique)

ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (Le Recours Gracieux) หรือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ (Le Recours Hirarchique) นั้น ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมก็ได้ แต่จะพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษไม่ได้ ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวมีผลค่อนข้างน้อยและไม่ได้ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องระงับลง

การอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (Leconseil Supérieur De La Fonction Publique De l'Etat)

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (Le Conseil Supérieur De La Fonction Publique De l'Etat) จะใช้สำหรับกรณีที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยในกลุ่มที่ 2 ขึ้นไป ได้แก่ การลดชั้นลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการหรือการไล่ออกจากราชการ เป็นต้น โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานต่าง ๆ เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมหรือให้ลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ทั้งนี้ความเห็นของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่อย่างใด และในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้ไม่ได้เป็นข้อบังคับว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องสู่ศาลปกครองได้ซึ่งสภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ในคดี Commune de Chaton, c/ M.Gropaiz, Req. no 05.194 โดยศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าตามมาตรา 9 วรรคแรกของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1987 ที่กำหนดให้ “ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยประเภทที่ 2 3 และ 4 อาจยื่น

³⁶ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.(2546).หน้า 77

คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัดได้” ข้อกำหนดนี้ไม่ตัดสิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษจะฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสามระดับดังกล่าวต่อศาลปกครองได้โดยตรง ดังนั้น ข้อโต้แย้งของเทศบาล Chatou ที่อ้างว่า คำฟ้องของนาย Gropaiz ที่ยื่นต่อศาลปกครองแห่งแวร์ซายส์เพื่อโต้แย้งคำสั่งของนายกเทศมนตรีเมือง Chatou ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1988 ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เพราะไม่ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดก่อน จึงฟังไม่ขึ้น³⁷ สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในปัจจุบัน ได้แก่³⁸ สภาวิชาชีพข้าราชการ (Conseil Suprieur De La Fonction Publique de l’État) สภาวิชาชีพตุลาการ (Conseil Suprieur De La Magistrature -CSM) เป็นต้น

2.2.2 การฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง (Les Recours Juridictionnels)

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการ ดังนั้น หากข้าราชการเห็นว่าคำสั่งลงโทษมิชอบด้วยกฎหมายสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว (Un Recours Pour Excs De Pouvoir) ได้ โดยคำสั่งลงโทษนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุดังต่อไปนี้ คือ³⁹

- 1) ผู้ออกคำสั่งลงโทษ มิใช่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งลงโทษได้
- 2) กระทำผิดรูปแบบของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น คำสั่งลงโทษที่มีมิได้ให้เหตุผลประกอบคำสั่งการไว้
- 3) กระทำผิดขั้นตอนวิธีการของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษไปโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย
- 4) การบิดเบือนอำนาจหรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เช่น การลงโทษแอบแฝง

³⁷ บุนผา อัครพิมาน, “เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3:กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ*, กรุงเทพฯ:สำนักงานศาลปกครอง, 2548, หน้า 200.

³⁸ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส”, ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2:กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*, (เผยแพร่ใน www.admincourt.go.th, ปี 2551), หน้า 6

³⁹ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส”, ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2:กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*, (เผยแพร่ใน www.admincourt.go.th, ปี 2551), หน้า 11

เมื่อศาลปกครองได้มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษที่มีชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงมีผลเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งลงโทษใด ๆ อันเป็นผลให้ข้าราชการผู้นั้นจะต้องกลับสู่สถานะเดิมและมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งค่าเสียหายทางด้านจิตใจด้วย⁴⁰

2.3 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียถือเป็นประเทศต้นแบบอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยได้นำหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยมาปรับใช้เพื่อให้เข้ากับระบบกฎหมายไทย โดยกฎหมายของประเทศออสเตรเลียในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยนั้น อาจมีความแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเลือกที่จะทำการศึกษาถึงกฎหมายในเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia Consolidated Acts) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ

2.3.1 การดำเนินการทางวินัยตาม *Public Service Act 1999*

การดำเนินการทางวินัยของประเทศออสเตรเลียเป็นไปตาม *Public Service Act 1999* โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

กระบวนการดำเนินการทางวินัย

ในประเทศออสเตรเลียกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัด แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ⁴¹

1) การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงขึ้นไป มีกระบวนการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าปลัดกระทรวงกระทำผิดวินัย รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าวจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เมื่อได้รับแจ้งข้อกล่าวหาแล้วผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิยื่นคำให้การภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด ซึ่งคำให้การดังกล่าวอาจเป็นการปฏิเสธข้อกล่าวหาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนหรือยอมรับข้อกล่าวหาก็ได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับข้อกล่าวหา นั้น จะต้องเสนอเรื่องให้ผู้สำเร็จราชการ (Governor - General) แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน

⁴⁰ ปียะสาตร์ ไชวพันธ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส”. ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิเศษบัญญัติ*, (เผยแพร่ใน www.admincourt.go.th, ปี 2551), หน้า 12

⁴¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (2546), หน้า 60-63

ข้อเท็จจริง (Board of Inquiry) ขึ้นมาดำเนินการกรณีที่มีการกล่าวหา และรายงานผลการไต่สวนให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทราบ

(2) หากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือคำให้การยอมรับข้อกล่าวหาของปลัดกระทรวงแล้วเห็นว่ามิมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อผู้สำเร็จราชการว่าสมควรลงโทษสถานใด อย่างไรก็ดี ก่อนมีการเสนอความเห็นต่อผู้สำเร็จราชการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาทราบและจะต้องเปิดโอกาสให้ปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาเสนอความเห็นแย้งต่อผู้สำเร็จราชการอย่างเพียงพอ ในกรณีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอความเห็นว่าจะสมควรลงโทษทางวินัยกับปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ผู้สำเร็จราชการอาจใช้ดุลพินิจในการไม่สั่งลงโทษทางวินัยก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการชี้แจงเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบภายใน 14 วันนับแต่วันที่มิคำสั่งเช่นนั้น

2) การดำเนินการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่นมีกระบวนการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงให้เป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ เห็นว่าข้าราชการในสังกัดผู้ใดกระทำผิดวินัย หากยังไม่สมควรดำเนินการทางวินัย ให้แนะนำหรือตักเตือน ข้าราชการผู้นั้นหรือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือตักเตือน ในกรณีที่เห็นว่าสมควรดำเนินการทางวินัย ให้มีหนังสือลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

(2) เมื่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว ปลัดกระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยไม่ชักช้าโดยปลัดกระทรวงอาจแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแทนตนก็ได้ แต่ทั้งนี้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินการไต่สวนแทนนั้นจะต้องไม่เป็นผู้ที่รายงานเพื่อให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาเสียเอง

(3) การไต่สวนตามข้อเท็จจริงไม่จำเป็นต้องทำอย่างเป็นทางการ แต่ต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าจะมีการไต่สวนในเรื่องที่ถูกกล่าวหา อีกทั้งต้องเปิดโอกาสให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาในการยื่นคำให้การและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ผู้ไต่สวนกำหนด

(4) เมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว หากผู้ไต่สวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยสามารถลงโทษทางวินัยได้ทันที ซึ่งคำสั่งลงโทษดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อ

ก. มีผลทันทีหากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์

ข. มีผลเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีการยื่นอุทธรณ์หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ใต้สวน

2.3.2 โทษทางวินัย

โดยที่มาตรา 15 (1) แห่ง Public Service Act 1999 ได้กำหนดระดับขั้นของการลงโทษทางวินัยไว้ดังนี้⁴²

- 1) ไล่ออก (Termination of Employment)
- 2) ลดตำแหน่ง (Reduction in Classification)
- 3) เปลี่ยนหน้าที่ (Re-Assuagement of Duties)
- 4) ลดขั้นเงินเดือน (Reduction in Salary)
- 5) หักเงินเดือน (Eeduction Rrom Salary, By Way of Line)
- 6) ภาคทัณฑ์ (Reprimand)

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ Public Service Merit Protection Commission (PSMPC) ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ Public Service And Merit Protection Commission (PSMPC) ได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) *Public Service Merit Protection Commission (PSMPC)*⁴³

เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยลักษณะขององค์กรดังกล่าวไม่ได้มีการแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้โดยเฉพาะ แต่ได้มีการรวมงานด้านพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในหน่วยงานเดียวกับที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งการทำหน้าที่ของ Public Service And Merit Protection Commission (PSMPC) นั้น จะเน้นในด้านการให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม

⁴² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.(2546). หน้า 59

⁴³ สำนักงาน ก.พ.,ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย(ออนไลน์) ,1 กุมภาพันธ์ 2563.แหล่งที่มา

(1) โครงสร้าง⁴⁴

Public Service Merit Protection Commission (PSMPC) ประกอบไปด้วย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารงานบุคคลสำหรับระบบข้าราชการของสหพันธ์ทั้งหมด ตลอดจนวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานข้าราชการในรูปของระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงการร่างหลักเกณฑ์กลางในการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในสถานประกอบการ (Workplace Agreement) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการตัดสินใจและการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่จะกระทบต่อสิทธิข้าราชการ การรักษาความเป็นธรรมและปกป้องระบบคุณธรรมในราชการ ตลอดจนการพิจารณาอุทธรณ์ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการและพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Public Service and Merit Protection Commission – PSMPC) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ

(2) อำนาจหน้าที่

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ Public Service Merit Protection Commission (PSMPC) มีดังต่อไปนี้ คือ⁴⁵

- 1) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลด้านงานบริการสาธารณะ การบริหารจัดการและอำนาจการเพื่อให้เกิดการเข้าใจกฎหมาย โดยเฉพาะ The Public Service Act 1999 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานองค์กร
- 3) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องค่านิยม (Values) เรื่องประมวลความประพฤติ (Code of Conduct) และเรื่องนโยบายความหลากหลายในการจ้างงาน (Workplace Diversity)
- 4) ควบคุมตรวจสอบ และวิเคราะห์ประเด็นแนวโน้ม และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- 5) เป็นผู้นำในเรื่องบริการสาธารณะและให้บริการเกี่ยวกับการพัฒนาและการฝึกอบรม

⁴⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย (ออนไลน์), 1 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา <http://www.lawonline.co.th>

⁴⁵ สำนักงาน ก.พ., ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย (ออนไลน์), 18 มกราคม 2563. แหล่งที่มา <http://www.ocsc.go.th>

6) ตรวจสอบความถูกต้องกรณีผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต้นสังกัดที่กระทบกับ Public Service Employees ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

7) ประเมิน ทำรายงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินการในการบริการสาธารณะ

8) ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพและองค์ประกอบในการให้บริการสาธารณะ

กระบวนการพิจารณา⁴⁶

ผู้อุทธรณ์สามารถร้องขอให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) ดำเนินการพิจารณาทบทวน (Review) การกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดของตนได้ในกรณีต่อไปนี้

1) กรณีไม่พอใจผลการพิจารณาทบทวน (Review) ตามกระบวนการภายในของหน่วยงานต้นสังกัด

2) กรณีได้รับแจ้งจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดว่า การดำเนินการที่ได้ทำไปแล้วไม่สามารถพิจารณาทบทวน (Review) ตามกระบวนการภายในต้นสังกัดได้

3) กรณีต้องการให้พิจารณาทบทวน (Review) คำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดว่าผู้อุทธรณ์กระทำละเมิดประมวลความประพฤติ (The Code of Conduct) หรือไม่

4) กรณีอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว จะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และเมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ หากเห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผลแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) อาจให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานดำเนินการดังนี้

(1) พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำตัดสินเดิม

(2) เปลี่ยนแปลงกฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม หรือ

(3) ดำเนินการอื่นที่เหมาะสม

⁴⁶ สำนักงาน ก.พ.,ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย (ออนไลน์), 18 มกราคม 2563.แหล่งที่มา

อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) จะไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตามผลการตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) ก็ตาม แต่หากหน่วยงานใดไม่ปฏิบัติตามแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) อาจรายงานผลต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการที่เหมาะสมต่อไปได้

การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Protection Commission⁴⁷

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลคำตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) หรือผลการดำเนินการของหน่วยงานต้นสังกัดสามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมเพื่อให้พิจารณาทบทวน คำตัดสินได้ (Judicial Review)

2.4 สรุปเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

ตามที่ได้ศึกษาถึงกระบวนการการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และออสเตรเลียแล้วพบว่า มีประเด็นในการเปรียบเทียบทั้งหมด 3 ประเด็น คือ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

2.4.1 การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศมีลักษณะที่เหมือนกันอยู่ประการหนึ่ง คือ มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการเมื่อมีการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ใช้ในการกล่าวหา พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยในแต่ละประเทศอาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

ประเทศไทย⁴⁸ : เมื่อมีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องรับดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือ

⁴⁷ สำนักงาน ก.พ.,ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย (ออนไลน์), 18 มกราคม 2563.แหล่งที่มา

พิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าไม่มีมูลให้ยุติเรื่องได้ แต่ถ้ามีมูลให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยกรณีของการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น ผู้บังคับบัญชาฯ อาจไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาพิจารณาดำเนินการก็ได้ แต่จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หากผู้บังคับบัญชาฯ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยสามารถพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยได้ทันที แต่สำหรับกรณีของการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ผู้บังคับบัญชาฯ จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาพิจารณาดำเนินการเท่านั้น และในการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องนำเรื่องเข้า อ.ก.พ. กรม เพื่อพิจารณาก่อนหากมีมติเป็นประการใดผู้บังคับบัญชาฯ จะต้องปฏิบัติตามและเมื่อมีการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ผู้บังคับบัญชาฯ จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงอาจมีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาฯ ก็ได้ หาก อ.ก.พ. กระทรวง มีมติไม่เห็นด้วย ผู้บังคับบัญชาฯ ก็จะต้องปฏิบัติตามมตินั้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา⁴⁸ : ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัดข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยมีสิทธิได้รับหมายแจ้งอย่างน้อย 30 วันก่อนมีการดำเนินการทางวินัยโดยหมายแจ้งนั้นจะต้องระบุข้อหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา ซึ่งข้าราชการที่ได้รับหมายแจ้งแล้วมีสิทธิยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยเพื่อพิจารณาโทษ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานสอบสวนนั้น จะต้องเสนอรายงานผลการสอบสวนทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้ผู้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว

ประเทศฝรั่งเศส⁴⁹ : กระบวนการดำเนินการทางวินัยเริ่มต้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้

⁴⁸ สรุปความจาก สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, หน้า 51-52

⁴⁹ สรุปความจาก จิรินิติ หะวานนท์, “วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา”. *คุลพาท* .27,6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2523):65-68.

⁵⁰ สรุปความจาก เจตน์ สถาวรศีลพร, “สถาบันข้าราชการ กับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย: ประสพการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส” *วารสารวิชาการศาลปกครองปีที่ 6* พฤษภาคม – สิงหาคม 2549 หน้า 71-81.

ถ้อยคำโดยจะต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณา โดยในวันนั่งพิจารณาผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาพร้อมพยานหลักฐานและอาจมีทนายความมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาก็ได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายปกครองก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมานำสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนได้ และเมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการจะประชุมลงมติเป็นการลับ โดยอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์แล้วจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลและแจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยจะต้องแจ้งเหตุผลให้กับคณะกรรมการสอบสวนด้วย

ประเทศออสเตรเลีย⁵¹ : เมื่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยและควรดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น จะมีหนังสือลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ เมื่อได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว ปลัดกระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยไม่ชักช้า ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงอาจไม่จำเป็นต้องทำอย่างเป็นทางการก็ได้แต่ต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าจะมีการไต่สวนในเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหา อีกทั้งต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการยื่นคำให้การเป็นหนังสือ ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ผู้ไต่สวนกำหนด และเมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว หากผู้ไต่สวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยสามารถลงโทษทางวินัยได้ทันที แต่คำสั่งลงโทษดังกล่าวจะมีผลต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มี การยื่นอุทธรณ์หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ไต่สวน แล้วแต่มีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นก่อน

2.4.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศอาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในแต่ละประเทศ เช่น ในบางประเทศมีกฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค.ไว้โดยเฉพาะ ในขณะที่บางประเทศอาจไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ ดังนี้

⁵¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. (2546). หน้า 60-63

ประเทศไทย⁵² : ข้าราชการที่ถูกส่งลงโทษทางวินัยทั้ง 5 สถาน ได้แก่

ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก หรือข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบ คำสั่ง โดยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวถึงเนื้อหาโดยละเอียดในบทต่อไป และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องรีบดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ประเทศสหรัฐอเมริกา⁵³ : เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้องแล้วจะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาก่อนว่าคำร้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ เมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวแล้ว กระบวนการไต่สวนจึงจะเริ่มต้นขึ้นด้วยการเชิญผู้ร้องมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องอาจมาด้วยตนเองหรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทนหรือมาร่วมให้การด้วยก็ได้ และเมื่อได้รับฟังข้อมูลและพยานหลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาตัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากคู่กรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาดแล้ว ให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุดสำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการศาลปกครองนั้นเรื่องดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ณ กรุงวอชิงตัน และให้ถือมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นที่สิ้นสุดในฝ่ายบริหาร โดยมติดังกล่าวอาจเป็นการสั่งให้ระงับหรือยกเลิกคำสั่งหรือให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ได้

ประเทศฝรั่งเศส⁵⁴ : การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือต่อ

⁵² สรุปความจาก สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, หน้า 71

⁵³ สรุปความจาก เพ็ญภา พงษ์มานะวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา. (2555). หน้า 11-12

⁵⁴ สรุปความจาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.(2546). หน้า 77

ผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีที่เห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งเดิมก็ได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษ ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวมีผลค่อนข้างน้อยและไม่ได้ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องระงับหรือหยุดลง และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ จะใช้สำหรับกรณีที่เป็นการสั่งลงโทษทางวินัยในกลุ่มที่ 2 ขึ้นไปได้แก่ การลดชั้นลดตำแหน่ง การสั่งพักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี การให้ออกจากราชการหรือการไล่ออกจากราชการ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมหรือให้ลดโทษหรือยกเลิกโทษก็ได้ แต่ทั้งนี้ความเห็นของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด

ประเทศออสเตรเลีย⁵⁵ : เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับเรื่องร้องเรียนจะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากเห็นว่ากระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผลแล้วอาจให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง หรือให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งวินัย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม หรือดำเนินการใด ๆ ที่เหมาะสมก็ได้ อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานต้นสังกัดปฏิบัติตามผลคำวินิจฉัยตัดสินได้ แต่หากหน่วยงานต้นสังกัดใดไม่ปฏิบัติตามแล้วคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการที่เหมาะสมต่อไปได้

โดยสรุปจากการที่ได้ศึกษาถึงแนวคิด หลักการพื้นฐาน วิวัฒนาการ ตลอดจนเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ทั้งตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ แล้วพบว่าวิวัฒนาการในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นลำดับ กล่าวคือ ในช่วงระยะแรกนั้นการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ยังมิได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการเท่าที่ควร โดยสังเกตได้จากกระบวนการของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่กำหนดให้

⁵⁵ สำนักงาน ก.พ.,ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย (ออนไลน์), 11 มกราคม 2563,แหล่งที่มา

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎหมาย และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาดจึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่และอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ จากปัญหาดังกล่าวจึงได้นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ (ก.พ.ค.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นมาแล้ว แต่หากกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ยังมีความไม่สอดคล้อง ต้องกันอยู่ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ในบทต่อไปผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ตลอดจนสภาพปัญหาของกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในประเทศไทยโดยละเอียด เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย รวมทั้งทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างลึกซึ้งเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องเหมาะสม



บทที่ 3

แนวคิด หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์

1. วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ ก่อนปี 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 ซึ่งทุกฉบับได้บัญญัติในเรื่องการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการไว้ แต่มีเพียงบางฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม โดยมีวิวัฒนาการ ดังนี้

1.1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 4 สถาน คือ ต่าหนีโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ตัดเงินเดือน ลดตำแหน่งหรือลดชั้น และไล่ออก สำหรับตำแหน่งที่เทียบชั้นเจ้ากรมขึ้นไปต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน สำหรับตำแหน่งต่ำกว่านั้นเป็นอำนาจของเจ้ากระทรวง แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้มีบทบัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์หรือมีสิทธิใดๆ ในการร้องขอความเป็นธรรมได้

1.2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 4 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ต่าหนีโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ตัดเงินเดือน และลดชั้นเงินเดือน เมื่อผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจสั่งลงโทษแล้ว จะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงระดับโทษ โดยสามารถสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ ได้ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จ สามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 3 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ซึ่งการรายงานดังกล่าวต้องรายงานไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาสั่งการอย่างใดแล้ว ให้รายงานไปยัง ก.พ. ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง ทบวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนก ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีสถานเดียว คือ ไล่ออก ซึ่งกระทรวง

เจ้าสังกัดจะต้องรายงาน ก.พ. เพื่อขออนุมัติ และเมื่อ ก.พ. อนุมัติแล้ว จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสั่งไล่ออกได้

สำหรับเรื่องการอุทธรณ์ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยให้อุทธรณ์ไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปตามลำดับถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีนี้ให้ถือว่าเป็นที่สุด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกกรณี กล่าวคือ กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้วไม่สามารถอุทธรณ์ได้

1.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ต่าหนีโทษ ตัดเงินเดือน เมื่อผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจสั่งลงโทษแล้ว จะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงระดับโทษ โดยสามารถสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันได้รับรายงาน ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จสามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ซึ่งการรายงานดังกล่าวต้องรายงานไปตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง และเมื่อเจ้ากระทรวงสั่งการอย่างใดแล้วให้รายงานไปยัง ก.พ. ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนก ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก และไล่ออกซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องรายงาน ก.พ. เพื่อสอบสวนพิจารณา เมื่อ ก.พ. สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้แจ้งกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อสั่งการต่อไป

สำหรับเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ถ้าปรากฏว่าการร้องทุกข์เป็นความเท็จ ให้ถือเป็นความผิดวินัย ส่วนกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ได้กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง โดยทำเป็นคำร้องมีสำเนาถูกต้องหนึ่งฉบับยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนภายใน 5 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และผู้ที่ได้รับคำร้องทุกข์ให้ส่งคำร้องทุกข์พร้อมด้วยคำชี้แจงของตนไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องทุกข์ ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จ สามารถขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 7 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ถ้าผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ยื่นตามคำสั่ง

ผู้บังคับบัญชาเดิม หรือลดโทษ จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าเพิ่มโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่งภายใน 7 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งและถือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในครั้งนี้เป็นที่สุด

1.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ต่ำหนิโทษ ตัดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการชั้นพิเศษและชั้นเอกให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงาน ก.พ. ถ้าเป็นข้าราชการชั้นโทและชั้นตรีให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงานคณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) ถ้าเป็นข้าราชการชั้นจัตวาในส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดรายงานคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) เพื่อสอบสวนพิจารณา และเมื่อ ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด สอบสวนและพิจารณาแล้วเห็นสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ก็ให้แจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการต่อไป ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนเท่านั้น โดยมีบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษนี้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำสั่งลงโทษได้

สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

1.5 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดอันดับเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 3 คน ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันตั้งเรื่องกล่าวหา และขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วให้รายงานให้เจ้ากระทรวงทำความเข้าใจไปยัง ก.พ. และเมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ปลดออกหรือไล่ออก จึงให้เจ้ากระทรวงสั่งการต่อไป ส่วนกรณีโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการได้ตามอำนาจ แล้วส่งรายงานการลงโทษเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง และให้เจ้ากระทรวงรายงานต่อไปยัง ก.พ. ซึ่งผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษมีอำนาจเพิ่มโทษ ลดโทษหรือยกโทษได้

สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าการร้องทุกข์เป็นความเท็จ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย

โดยกำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาผู้ได้รับคำร้องทุกข์ส่งคำร้องทุกข์ดังกล่าวพร้อมด้วยคำชี้แจงของตน ถ้ามีไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับความร้องทุกข์ และให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับความร้องทุกข์ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวสามารถขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 7 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ถ้าหากขยายเวลาแล้วแต่ก็ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จจะขยายเวลาต่อไปอีกได้เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยให้ลงโทษยืนตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิม หรือบอกว่าจะอุทธรณ์ต่อไม่ได้ (การร้องทุกข์ครั้งที่สองนี้กฎหมายใช้คำว่าอุทธรณ์แทนคำว่าร้องทุกข์) แต่ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยสั่งให้เพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่งภายใน 7 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ครั้งหลังนี้ถือเป็นที่สุด นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติให้ร้องทุกข์ด้วยตนเองเท่านั้น ห้ามร้องทุกข์แทนผู้อื่น ห้ามลงชื่อร่วมกัน หรือเข้าไปร้องทุกข์พร้อมกันหลายคนห้ามประชุมกันเพื่อหารือเรื่องที่จะร้องทุกข์ และห้ามร้องทุกข์ก่อนเวลาล่วงไปแล้ว 24 ชั่วโมง นับแต่ที่มีเหตุจะต้องร้องทุกข์ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้สิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงสามารถร้องขอความเป็นธรรมได้โดยการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา แต่กรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก หรือ ไล่ออก ซึ่งต้องให้ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นควรให้ผู้บังคับบัญชาจึงดำเนินการส่งลงโทษได้นั้น กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมจึงไม่สามารถอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

1.6 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีแนวปฏิบัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะส่งลงโทษได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. กระทรวง มิใช่ ก.พ. ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีแนวปฏิบัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัยซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้ กรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีสิทธิอุทธรณ์ได้โดย

มีวิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2485 แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ด้วย โดยกำหนดให้ผู้ถูกรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไล่ออก หรือปลดออก มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ส่วนคำสั่งลงโทษให้ออก ในเรื่องมีมลทินหรือมัวหมองกรณีที่ถูกสอบสวน หย่อนความประพฤติหรือบกพร่องในหน้าที่ หรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดสำหรับความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดชั้นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาทซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์ไว้

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทั้งกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีได้เพียงครั้งเดียว ดังนั้น กรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงซึ่งยังเป็นการถูกลงโทษอยู่ก็ตาม ก็ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นที่สุด ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงสามารถอุทธรณ์ได้อีกครั้งหนึ่ง ถ้าผลการพิจารณาอุทธรณ์ในครั้งแรกสั่งเพิ่มโทษ โดยมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

1.7 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน และได้กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดแล้วจึงจะพิจารณาสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ได้ตามแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ อ.ก.พ. กระทรวงสำหรับข้าราชการชั้นพิเศษลงมาในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยความเห็นชอบของ อ.ก.พ. ภาค ข้าราชการชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปแล้วจะต้องรายงานการลงโทษเสนอตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวงที่ผู้ถูกลงโทษสังกัดและรายงานไปยัง ก.พ. ด้วย ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้านายกรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี แล้วแต่กรณีเห็นว่าควรลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งเป็นความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ. ภาค ก็ให้นำสำนวนเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา แล้วให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งลงโทษตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงเห็นสมควร ส่วนเรื่องมีมลทิน หรือมัวหมอง หย่อนความประพฤติหรือบกพร่องในหน้าที่ หรือต้องโทษจำคุกก็ได้กำหนดไว้ในเรื่องการให้ออก

จากราชการซึ่งมิใช่โทษทางวินัย การร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าการอุทธรณ์เป็นความเท็จ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยในการยื่นอุทธรณ์แยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีถูกลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ ซึ่งมีอำนาจเหนือผู้ส่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และให้ผู้รับอุทธรณ์ส่งอุทธรณ์พร้อมด้วยคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน โดยต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย และหากยังพิจารณาไม่เสร็จจะขอขยายเวลาได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวง

ผลการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้ลงโทษยืนตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิมหรือเบากว่าผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าวินิจฉัยสั่งเพิ่มโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่ง โดยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนตามลำดับภายใน 15 วันนับแต่วันทราบคำสั่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นนี้เป็นที่สุด

ข้าราชการจะอุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น ห้ามอุทธรณ์แทนคนอื่น ห้ามลงชื่อร่วมกัน และห้ามอุทธรณ์ก่อนเวลาล่วงไปแล้ว 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่มิเหตุจะต้องอุทธรณ์เกิดขึ้น

(2) กรณีถูกลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีผู้ว่าราชการภาคส่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยให้ปลัดกระทรวงเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาและสั่งการตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ถ้า อ.ก.พ. กระทรวง มีมติขึ้นตามคำสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ หรือลดโทษ แต่ยังเป็นโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ และกรณีที่ผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ในครั้งแรก ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และให้ ก.พ. พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับที่สองที่ให้สิทธิข้าราชการสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ทั้งที่เป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง โดยกำหนดตัวบุคคลและองค์การผู้พิจารณาไว้โดยละเอียดกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2495 ซึ่งเป็นวิวัฒนาการจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จากบุคคลคนเดียวมาเป็นรูปของคณะกรรมการ ทำให้ความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

1.8 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน ซึ่งโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับผู้บังคับบัญชา ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ ให้สั่งลงโทษได้ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก สำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาผลการสอบสวนแล้วเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็มีอำนาจสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 กำหนดให้เสนอเรื่องสอบสวนกรณีนี้ให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณีพิจารณา และให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. ดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเรื่องการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการที่ไม่ใช่โทษทางวินัยไว้ด้วย เช่น การสั่งให้ออกจากราชการเพราะประพฤติตนไม่เหมาะสม หย่อนความสามารถ การให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน การสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติ หรือการสั่งให้ออกจากราชการเพราะไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการ เป็นต้น ซึ่งจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วยเช่นกันในบางกรณี และเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปแล้ว ให้รายงานการลงโทษ การสั่งให้ออกจากราชการ หรือการดำเนินการทางวินัยนั้นต่อผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป มีอำนาจเปลี่ยนแปลงระดับโทษ โดยมีอำนาจสั่งลงโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ผู้ถูกลงโทษทางวินัย และผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าวที่ไม่ใช่โทษทางวินัย มีสิทธิอุทธรณ์ได้หากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้นสิทธิในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้มี 3 กรณี ดังนี้

(1) อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ถ้าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวง ถ้าปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์

ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือถ้ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ส่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ส่งลงโทษ และให้ผู้บังคับบัญชานั้นส่งหนังสืออุทธรณ์พร้อมด้วยสำนวนการพิจารณาโทษและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังผู้บังคับบัญชาผู้พิจารณาอุทธรณ์ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์และสำนวนการพิจารณาโทษ หากผู้พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งลงโทษสมควรแก่ความผิดแล้วก็ให้สั่งยกอุทธรณ์ หรือถ้าเห็นว่าคำสั่งลงโทษนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามควรแก่กรณี ถ้าผู้พิจารณาอุทธรณ์สั่งยกอุทธรณ์หรือสั่งลดโทษ ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง

(2) อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยจะยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อ ก.พ. โดยตรงหรือจะยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเดิมก็ได้ ในกรณีที่ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเดิมให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง นอกจากนั้นผู้อุทธรณ์จะยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจาเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. ก็ได้ก่อนที่ ก.พ. จะวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จ

ก.พ. เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าคำสั่งลงโทษหรือการสั่งให้ออกจากราชการ สมควรแก่กรณีให้สั่งยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวยังไม่ถูกต้องเหมาะสมให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ และให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้เป็นไปตามมติ ก.พ. โดยผู้อุทธรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ ก.พ. พิจารณาแล้วรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังยืนตามมติเดิมให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี และให้ถือเป็นที่สุด

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ผ่านมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการอุทธรณ์เมื่อ พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้อุทธรณ์ในการที่จะขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ แต่บันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือพยานเอกสารอื่น ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ส่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการที่จะอนุญาตหรือไม่ก็

ได้ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในทางการรักษาวินัยของข้าราชการ เหตุผลและความจำเป็นตามควรแก่กรณี และยังได้บัญญัติถึงการใช้สิทธิอุทธรณ์ ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ โดยจะอุทธรณ์แทนคนอื่นหรือมอบหมายให้คนอื่นอุทธรณ์แทนตนไม่ได้

1.9 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควร ในกรณีมีการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง สำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ ปลดออก และไล่ออก โดยโทษปลดออกนี้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับการลาออกจากราชการ ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานการดำเนินการทางวินัย หรือการสอบสวน หรือการสั่งให้ออกจากราชการต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงอธิบดี โดยผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป มีอำนาจเปลี่ยนแปลงการสั่งลงโทษได้ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งยุติเรื่อง งดโทษ สั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ ตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ต้องมิใช่เป็นการดำเนินการตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด และการสั่งลงโทษหรือเพิ่มโทษเป็นสถานโทษที่หนักขึ้นต้องไม่เกินอำนาจของตนถ้าเกินอำนาจของตนก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ขึ้นตามลำดับ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี แต่ถ้าในกรณีที่อธิบดีที่ได้รับรายงานแล้วมีความเห็นแย้งกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือความเห็นหรือมติ อ.ก.พ. จังหวัด ก็ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ก.พ.

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม และให้ อ.ก.พ. กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. กรม มีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อมีมติเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการตามมติดังกล่าว

การยื่นหนังสืออุทธรณ์จะต้องยื่นพร้อมสำเนาถูกต้องหนึ่งฉบับ ถ้ายื่นด้วยตนเองผู้ถูกลงโทษอาจจะยื่นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ส่งลงโทษ และให้ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นส่งหนังสืออุทธรณ์ พร้อมด้วยสำนวนการพิจารณาโทษและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังประธาน อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ หรือ ผู้ถูกลงโทษจะยื่นหนังสืออุทธรณ์โดยตรงต่อประธาน อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยตรงก็ได้ นอกจากนี้ ยังสามารถยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ โดยถือวันที่ที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากเป็นหลักฐานฝากส่ง หรือวันที่ที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตราวันที่ของหนังสือเป็นวันส่งหนังสืออุทธรณ์ สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้

สิทธิของผู้อุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิดำเนินการได้ ดังนี้

(1) สิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือแถลงการณ์ด้วยวาจาในการอุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือจะทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจานั้นต่อ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. โดยตรง ภายในสามสิบวันนับแต่วันยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์

คำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือแถลงการณ์ด้วยวาจา หมายถึง ข้อความหรือคำกล่าวที่แสดงชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นส่วนตัวในการกระทำผิด ความไม่เข้าใจความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือการที่ได้พยายามแก้ไขหรือชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้ทางราชการแล้ว

รวมทั้งชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพเหตุการณ์ในขณะกระทำผิดเพื่ออ้างอิงพยานหลักฐานต่างๆ อันเป็นคุณแก่ตนเองเพื่อขอความเห็นใจจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(2) สิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน ในการอุทธรณ์ ผู้จะอุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน หรือของผู้สอบสวนก็ได้ส่วนการขอตรวจ หรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในการรักษาวินัยของข้าราชการ ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นเป็นเรื่องราว ไป

สิทธิประโยชน์ในข้อนี้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ ในการอุทธรณ์ แสดงเหตุผลหักล้างที่ถูกส่งลงโทษ และอ้างหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างพยานหลักฐานฝ่ายผู้ส่งลงโทษได้โดยเหมาะสม รวมทั้งอุทธรณ์ได้ตรงประเด็นกับกรณีที่ถูกส่งลงโทษ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์และผู้พิจารณาอุทธรณ์

(3) สิทธิในการคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการ รองประธานอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- ข. มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- ค. มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์
- ง. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ หรือเป็นคู่สมรส บุพการีผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดา หรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชา ผู้ส่งลงโทษ

เมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิคัดค้านดังกล่าว ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 15 ที่กำหนดไว้ว่า ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการที่ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน และถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยลงคะแนนลับ และให้เป็นที่สุด

(4) สิทธิในการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้อีก ในกรณีผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งได้อุทธรณ์คำสั่งแล้ว และผลการพิจารณาอุทธรณ์

ปรากฏว่าได้ถูกสั่งเพิ่มโทษ ผู้นั้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษต่อ ก.พ. ได้อีก หรือกรณีผลการพิจารณาอุทธรณ์ ปรากฏถูกสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิร้องทูลขี้ได้อีกเช่นกัน

(5) สิทธิในการถอนอุทธรณ์ ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะขอถอนอุทธรณ์ ก่อนที่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์เสร็จสิ้นก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นหรือส่งตรงต่อ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. เมื่อได้ถอนอุทธรณ์ แล้วการพิจารณาให้เป็นอันระงับ

การพิจารณาอุทธรณ์ ในการอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แล้วมีความเห็นดังนี้

(1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์

(2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ควรได้รับโทษหนักขึ้น ให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น

(3) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีมติให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง

(4) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือเหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษ ให้มีมติให้สั่งลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(5) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องและเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติยกโทษ

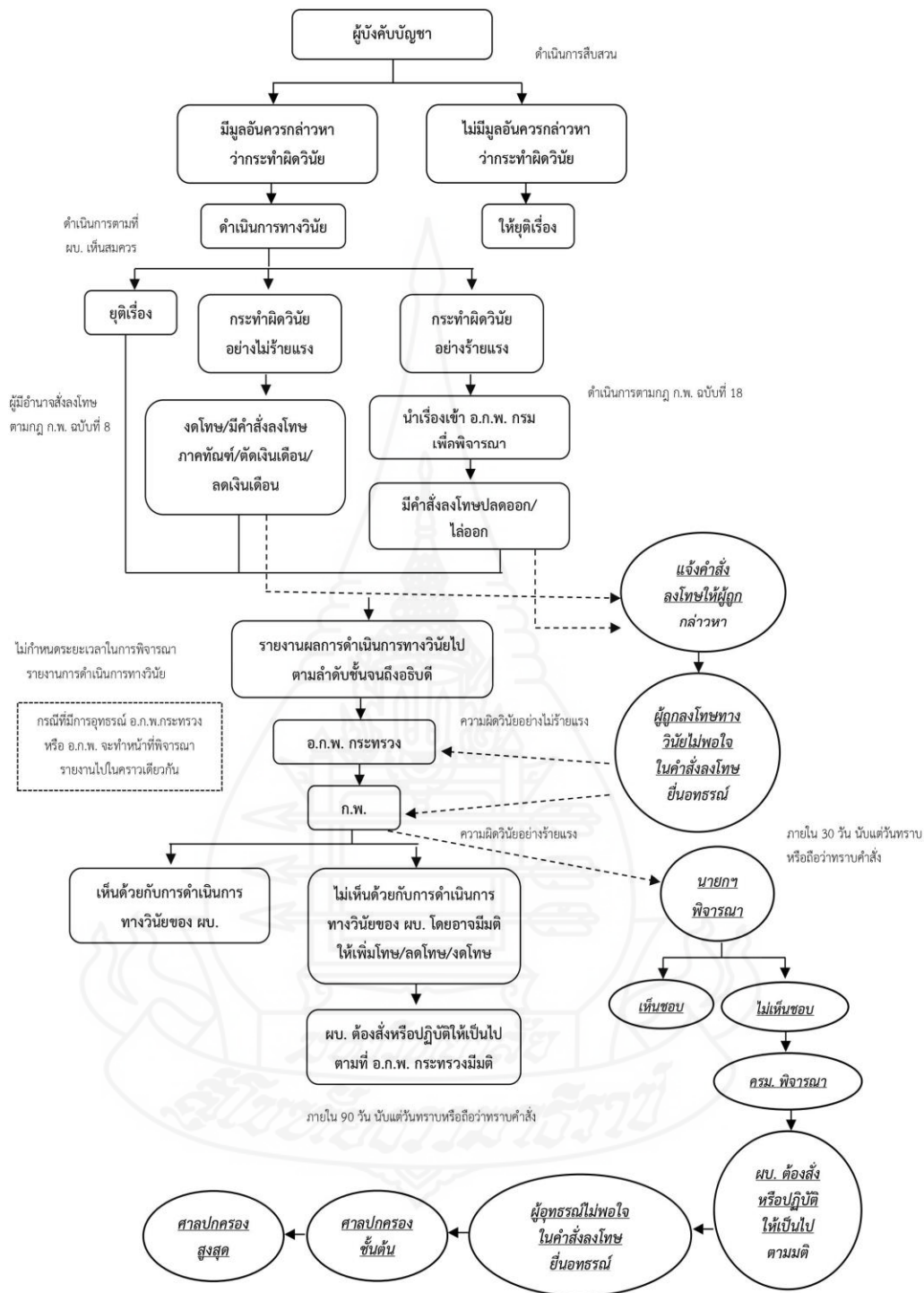
(6) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

(7) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือสั่งให้ออกจากราชการ

(8) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการโดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณีที่มีผู้ถูกลงโทษทางวินัยในความผิดที่ได้กระทำร่วมกัน และเป็นความผิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว และผลการ

พิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพฤติการณ์ของผู้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเหตุในลักษณะคดีอันเป็นเหตุเดียวกับกรณีของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาการลงโทษ ให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย





ภาพที่ 3.1 แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

1.10 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2551 ยกเว้นในส่วนบทบัญญัติในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ 5 ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ จะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้มีการจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนเข้าประเภทตำแหน่ง สายงาน ระดับตำแหน่ง ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ซึ่งในส่วนนี้บทบัญญัติเรื่องวินัย การอุทธรณ์ และร้องทุกข์ รวมอยู่ด้วย โดยในบทบัญญัติดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2551

บทบัญญัติในหมวด 9 ว่าด้วยการอุทธรณ์นี้ เป็นบทบัญญัติที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงองค์กรพิจารณาจากเดิมที่กำหนดให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยเฉพาะในกรณีที่ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อพิจารณามีมติแล้วจะต้องรายงานมติและความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ กรณีนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. ยืนยันตามมติเดิม บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เปลี่ยนมาเป็นกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นผู้พิจารณาเพียงองค์กรเดียว เมื่อพิจารณามีมติเป็นประการใด ถือเป็นที่สุด มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน สำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก และไล่ออก โดยโทษปลดออกนี้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับการลาออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และอย่างร้ายแรง

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และอย่างร้ายแรง หรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการบางกรณีตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8)

เหตุที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการและมีสิทธิอุทธรณ์ ดังนี้

- 1) เลิบบัวไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ (มาตรา 110 (11))
- 2) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ (มาตรา 110 (3))

(1) ไม่มีสัญชาติไทย

(2) ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง

เป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 (4) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
 (5) เป็นบุคคลล้มละลาย
 (6) เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3) เป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (มาตรา 110 (5))

4) เป็นผู้หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (6))

5) เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟัง ลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (7))

6) เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 110 (8)) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ ด้วยเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้
 (2) อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้
 ทันเวลาที่กำหนด

(3) มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นสมควร
 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. และต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือกรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตายทายาทอุทธรณ์แทนได้โดยยื่นอุทธรณ์ภายใน 90 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือ 1 ปี นับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ผู้อุทธรณ์อาจถอนอุทธรณ์ได้ ก่อนองค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ การออกจากราชการของผู้อุทธรณ์ ไม่เป็นเหตุให้ยุติการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ถึงแก่ความตายก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้หรือการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นออกไปจนกว่าทายาทผู้จัดการมรดก หรือผู้รับสิทธิของผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อุทธรณ์นั้น

การยื่นคำคัดค้าน และการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์อาจคัดค้าน กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ถ้ากรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้นั้นมีกรณีดังต่อไปนี้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์
- 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ
- 5) เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 6) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางการสมรสกับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์ต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. ภายใน 7 วัน นับแต่ วันรับทราบคำสั่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกคัดค้านต้องงดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ จนกว่า ประธานก.พ.ค. จะได้มีการชี้ขาดในเรื่องการคัดค้านนั้นแล้ว

หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่ามีได้เป็นไปตามคำคัดค้านและมีเหตุผลสมควรที่จะให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้ประธาน ก.พ.ค. นำเรื่องเสนอที่ประชุม คณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณามิมติให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับแล้วให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า คำคัดค้านฟังขึ้น หรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่าหากให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้การพิจารณาไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมให้มีคำสั่งให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องนั้น แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

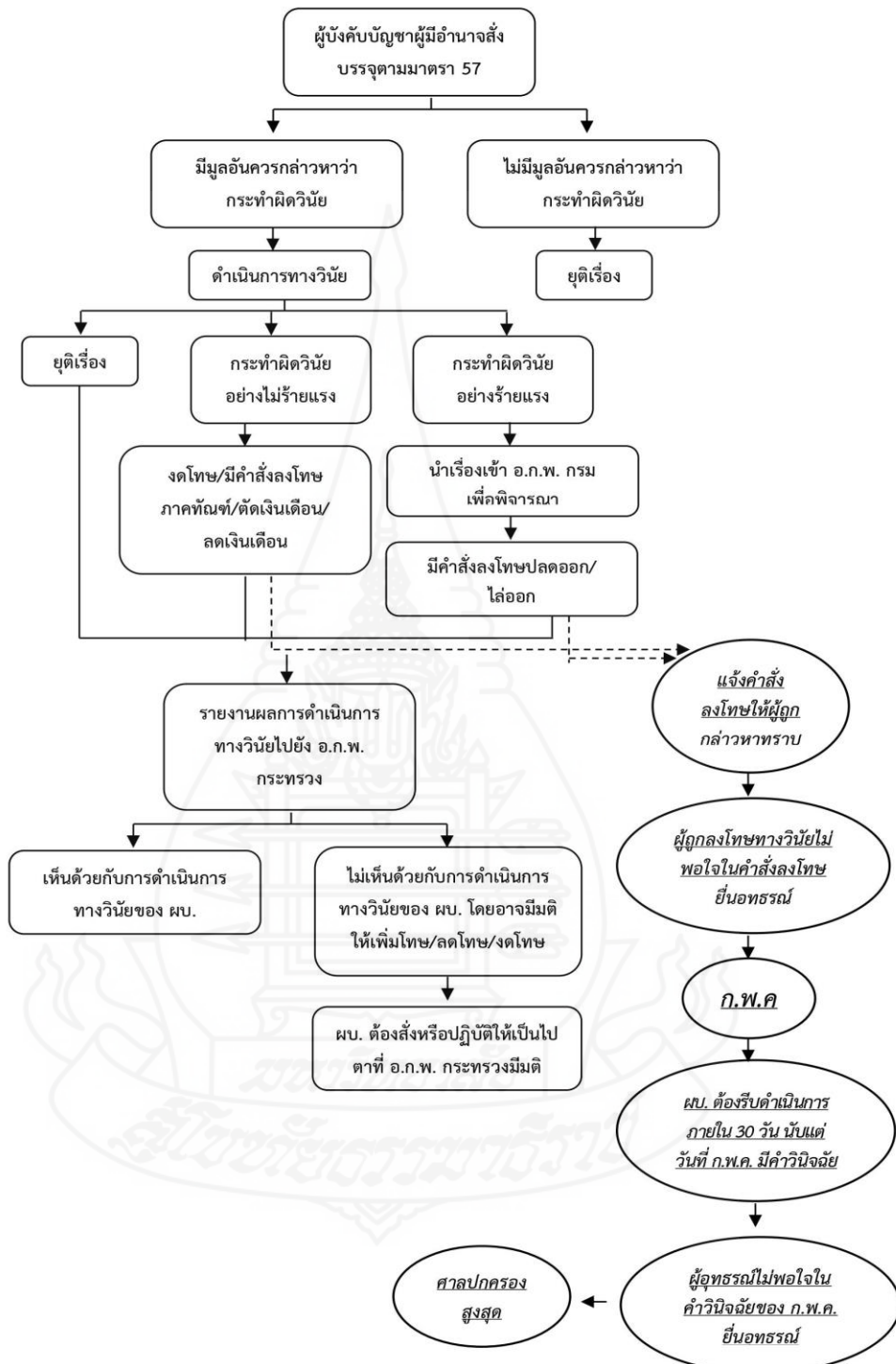
กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ใดเห็นว่าตนมีกรณีอันอาจถูกคัดค้าน ให้แจ้งประธาน ก.พ.ค. และถอนตัวจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า ควรให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ขอถอนตัวปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้นำเรื่องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณามีมติให้กรรมการวินิจฉัย

อุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับแล้วให้เป็นที่สุด

การที่กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกสั่งให้งดการปฏิบัติหน้าที่หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ขอถอนตัวเพราะกรณีอันอาจถูกคัดค้าน ย่อมไม่กระทบถึงการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว แม้ว่าจะได้ดำเนินการหลังจากที่ได้มีการยื่นคัดค้านนั้น





ภาพที่ 3.2 แผนภูมิกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2. แนวคิดและหลักการสำคัญของการดำเนินการทางวินัย

2.1 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผน และความประพฤติ ที่ทางราชการได้กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติ ซึ่งเรียกว่า วินัยข้าราชการ โดยข้อห้ามหรือข้อควรปฏิบัติได้บัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เนื่องจากการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ซึ่งเป็นมาตรการในการบังคับ แต่มิได้มีจุดมุ่งหมายในทางที่จะตอบโต้ หรือแก้แค้น แต่มุ่งหมายเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือระเบียบ และเพื่อแก้ไขการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบ ที่มีอยู่เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ และสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการ ได้ปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดกระทำผิดวินัย หรือกรณีผู้บังคับบัญชาตรวจพบว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิด รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากมติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยได้ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการสั่งลงโทษก็จะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตลอดจนการสั่งลงโทษจะต้องอยู่ภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออีกนัยหนึ่งการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายจะส่งผลให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยจะต้องมีกฎหมายบัญญัติว่ากระทำอย่างไรเป็นความผิดวินัย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือจะต้องมีข้อกำหนดของวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ และอีกส่วนหนึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ

ข้าราชการผู้ใดที่ถูกลงโทษทางวินัยแล้วเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ได้ยกเรื่องที่ตนถูกลงโทษทางวินัยขึ้นทบทวนใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ตน และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม ซึ่งขอบเขตของการทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใด ทั้งนี้

ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีขอบเขตในการทบทวนคำสั่งทางปกครองได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนผู้พิจารณาอุทธรณ์สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นไปในทางไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือการลดภาระหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

การอุทธรณ์ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา⁵⁶

2.2 หลักประกันของข้าราชการพลเรือน

2.2.1 หลักประกันตามระบบคุณธรรม

หลักประกันตามระบบคุณธรรม เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่ให้ความคุ้มครอง และความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ หลักของระบบคุณธรรมมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ⁵⁷ ได้แก่

(1) หลักความเสมอภาค (Equality of opportunity) คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศเข้าสอบแข่งขัน เพื่อทำการคัดเลือกโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ ศาสนา เพศ แต่อย่างใด และกำหนดแนวทางการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการปฏิบัติงานชนิดเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันจะได้รับค่าตอบแทนเท่าเทียมกัน

(2) หลักความสามารถ (Competence) เป็นหลักในการพิจารณาความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยการคัดเลือกและสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งให้เข้ารับราชการ และสนับสนุนให้มีการเลื่อนเงินเดือนเลื่อนตำแหน่งตามความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อความก้าวหน้าต่อไป

(3) หลักความมั่นคง (Security of tenure) เป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการเพื่อให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจที่ดี และตราบไต่ที่ข้าราชการยังมีความรู้ความสามารถปฏิบัติราชการเป็นประโยชน์ต่อชาติ ก็จะไม่ถูกให้ออกจากราชการไม่ว่าเหตุผล

⁵⁶ สุชาติพิทย์ นาคาบดี.การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน.(2536).หน้า 21-22

⁵⁷ เกศินี หงสนันท์.วิวัฒนาการของระบบราชการไทย.(ม.ป.ป).หน้า10 อ้างถึงใน สุชาติพิทย์ นาคาบดี.(2536).หน้า 16-17.

ส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเวลาการปฏิบัติราชการ การเกษียณอายุราชการ และสวัสดิการต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นคงและมั่นใจในการประกอบอาชีพ

(4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติงานโดยไม่ต้องกังวลถึงอำนาจทางการเมืองที่จะเข้ามาแทรกแซง และป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง

2.2.2 หลักประกันในด้านกฎหมาย

หลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมในสถานภาพของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษโดยไม่ชอบธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดหลักประกันตามกฎหมายให้แก่ข้าราชการ ดังนี้

1) การร้องทุกข์⁵⁸ (Grievance)

เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ (Employee relations process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไข หรือแก้ไขความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจ อันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้

(1) จุดประสงค์ของการร้องทุกข์

ก. เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

ข. เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือความคับข้องใจของผู้ใต้บังคับบัญชา

ค. เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์

ง. เพื่อให้มีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรมและเหมาะสม

⁵⁸ ประวิณ ฒ นกร.พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญและอธิบายรายมาตรา.(2551).หน้า 162-163

จ. เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

(2) เหตุแห่งการร้องทุกข์

การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้เกิดความคับข้องใจอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ซึ่งจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

ก. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต

ข. เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร

ค. เป็นการใช้อุปินาโดยมิชอบ

ง. ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางอย่างอันเป็นเหตุให้เสียหาย หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร

จ. ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอันใดที่ไม่เป็นตามระบบคุณธรรม ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(3) ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

ก. ก.พ.ค. มีอำนาจเรื่องร้องทุกข์สำหรับกรณี

ก) เหตุร้องทุกข์เกิดจากรัฐมนตรี

ข) เหตุร้องทุกข์เกิดจากปลัดกระทรวง

ค) เหตุร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

ข. ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป สำหรับกรณีอื่นนอกจาก (ก.) ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาดังนี้

ก) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

ข) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดี และให้อธิบดีมีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

ค) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีให้ร้องทุกข์ ต่อปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และให้ ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(4) การวินิจฉัยคำร้องทุกข์

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ ดังนี้

ก. ไม่รับเรื่องร้องทุกข์

ข. ยกคำร้องทุกข์

ค. ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง

ง. ให้เยียวยาความเสียหาย

จ. ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุด และในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับ คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป

2) การอุทธรณ์⁵⁹ (Appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice process) ในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทาง วินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ ยกเรื่องขึ้น พิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง

องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม

การอุทธรณ์เป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลในระบบ คุณธรรมที่สำคัญประการหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ ข้าราชการ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาคำวินิจฉัยสั่งลงโทษ หรือสั่งให้ ออกจากราชการซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

2.3 หลักการดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์

เมื่อมีกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ ก็จะต้องมีการสืบสวนหรือสอบสวนซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาว่า มีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือมิได้กระทำการตามบทบัญญัติทางวินัยหรือไม่ และถ้าหาก

⁵⁹ ประวิณ ฒ นกร.พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญและ อธิบายรายมาตรา.(2551).หน้า 56

พบว่ามีผลกระทบที่จริงก็จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น การสืบสวน การสอบสวนและการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด เพราะการลงโทษข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการกระทบสิทธิประโยชน์ของตัวข้าราชการที่ถูกกล่าวหา และเมื่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวได้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนใหม่ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิแก่ข้าราชการ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
- 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 3) หลักการโต้แย้งคัดค้าน
- 4) หลักการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง
- 5) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ
- 6) หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม
- 7) เงื่อนไขเกี่ยวกับการเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง
- 8) หลักความเป็นกลาง

โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Le princip lehirar chique)⁶⁰ หมายถึง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของคำสั่งภายในหรือหนังสือเวียนก็ตาม นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการพิจารณาสั่งการหรือทบทวนคำสั่งใด ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งส่วนในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม โดยอาจดำเนินการเปลี่ยนแปลงยกเลิกและแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นประการอื่น โดยการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้จะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานแบบระบบราชการ (bureaucracy) อย่างไรก็ตาม อำนาจบังคับบัญชามีลักษณะที่แตกต่างจากอำนาจกำกับดูแล กล่าวคือ เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรภายใต้กำกับดูแล ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จะกระทำได้อต่อเมื่อมี

⁶⁰ ซอง-ปีแอร์ เตรง. “หลักกฎหมายทั่วไป: การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปโดยสภาแห่งรัฐ”.

กฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องทำเป็นรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชาที่แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ก็สามารถกระทำได้และไม่มีข้อกำหนดรูปแบบ นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลยังไม่มีอำนาจในการสั่งการให้องค์กรภายใต้กำกับดูแลต้องปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนเห็นว่าเหมาะสม โดยมีอำนาจในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น สำหรับวัตถุประสงค์ของการบังคับบัญชานั้นมีขึ้นเพื่อการดังต่อไปนี้⁶¹

(1) แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาของบุคคลแต่ละคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กร

(2) ทำให้เกิดระบบการสั่งการบังคับบัญชาที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

(3) เป็นหลักประกันว่าผู้บังคับบัญชาจะสามารถปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้อย่างใกล้ชิด

(4) ทำให้เกิดความเป็นระเบียบภายในองค์กร และเป็นหลักประกันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

(5) ทำให้ไม่เกิดปัญหาการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชา

อย่างไรก็ดี แม้ว่าหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะมีข้อดีในแง่ของการทำให้เกิดความเป็นระเบียบวินัยภายในองค์กร ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และยังเป็นการช่วยลดความขัดแย้งระหว่างบุคคลและองค์กรได้ดีแต่ยังมีข้อเสียในบางประการ เช่น ความล่าช้า เนื่องจากเป็นระบบงานที่จะต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนและเสนองานตามลำดับชั้น ซึ่งหากเป็นกรณีเร่งด่วนอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานได้จึงควรมีการปรับลดขั้นตอน บางขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

2.3.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 ได้บัญญัติไว้ว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

⁶¹ สุวิชา เป้าอรีย์. “ทฤษฎีระบบราชการและความเป็นจริง”. วารสารพัฒนาสังคม .13,2(2554):1

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญา ของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามกฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 26 ได้บัญญัติไว้ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

และมาตรา 27 ได้บัญญัติไว้ว่า “ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กร ของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งบุคคลที่อยู่ในสถานะของข้าราชการ

ด้วย หากข้าราชการผู้ใดถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ก็สามารถที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยคดีวินัยข้าราชการก็เป็นคดีพิพาทที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้บังคับบัญชากระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัย ตลอดจนพิจารณาฐานความผิดและกำหนดโทษ จึงถือได้ว่าคดีวินัยข้าราชการก็เป็นคดีพิพาททางปกครองประเภทหนึ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น หากข้าราชการผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยผู้ใดเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

2.3.3 หลักการโต้แย้งคัดค้าน

หลักการโต้แย้งคัดค้าน⁶² (Droit de la defense) หรือหลักการฟังความสองฝ่าย (Principal of Bilateral Hearing) ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลในการปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักการนี้บังคับว่า ก่อนการวินิจฉัยสั่งการที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด ฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสบุคคลนั้นมีโอกาสโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตน เพื่อให้บุคคลนั้นอยู่ในสถานะที่จะปกป้องสิทธิหรือประโยชน์ของตนได้อย่างแท้จริง โดยฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะใช้เป็นข้อมูลในการออกคำสั่งให้แก่บุคคลนั้นทราบ รวมทั้งจะต้องให้เวลาอันสมควรในการจัดเตรียมเอกสารพยานหลักฐานของบุคคลดังกล่าวด้วยโดยหลักการดังกล่าวนี้ ในหลาย ๆ ประเทศไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองในทุก ๆ ประเภท แต่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะบางฉบับเท่านั้น เช่น ในประเทศเบลเยียม หลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายประกันการว่างงาน เป็นต้น หรือในประเทศฝรั่งเศส ไม่ได้มีการบัญญัติหลักการโต้แย้งคัดค้านไว้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับนิติกรรมทางปกครองในทุก ๆ ประเภท แต่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย โดยในระยะแรกได้มีการนำหลักการดังกล่าวมา

⁶² บุนผา อัครพิมาน. “หลักกฎหมายทั่วไป”. วารสารวิชาการศาลปกครอง .5,1(มกราคม-เมษายน

ใช้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เช่น ในคดี Tery สภาแห่งรัฐเคยเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยของนาย Tery โดยอ้างกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยที่รับรองหลักนี้ไว้ (C.E., 20 มิถุนายน 1913) ต่อมาสภาแห่งรัฐได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้จำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองในการออกนิติกรรมอื่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิปัจเจกชนในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ แม้ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ในการออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายปกครองก็ต้องเคารพต่อสิทธิการโต้แย้งคัดค้านของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับนิติกรรมทางปกครองนั้น เช่น ในคดี Dame Veuve Trompier – Gravier⁶³ สภาแห่งรัฐได้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้เพิกถอนการอนุญาตเปิดซุ้มขายหนังสือพิมพ์โดยวางหลักไว้ว่า เมื่อคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นโทษและมีผลร้ายแรงต่อนิติฐานะของบุคคลฝ่ายปกครองจะต้องเคารพหลักการโต้แย้งคัดค้านของกลุ่มคนด้วยสำหรับในระบบกฎหมายไทย ได้นำหลักการโต้แย้งคัดค้านหรือหลักการฟังความสองฝ่ายมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง ซึ่งหลักการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ⁶⁴

1) ทำให้คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกใช้บังคับกับกลุ่มคนนั้นมีความสมบูรณ์มากขึ้น

2) ทำให้กลุ่มคนมีโอกาสป้องกันสิทธิของตนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐจากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลักการเปิดโอกาสให้กลุ่มคนได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น มีความสำคัญต่อกระบวนการดำเนินการทางวินัยเป็นอย่างมากโดยถือว่าขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวเป็นสาระสำคัญอันเป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือและปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอาจมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

2.3.4 หลักการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครอง⁶⁵ หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง ซึ่งจากความหมายของคำว่า“การตรวจสอบ” หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครอง การตรวจสอบจึงถือได้ว่าเป็นการควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการ

⁶³ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ (องค์คณะพิเศษ) คดี veuve trompier-gravier ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1944

⁶⁴ สำนักงานศาลปกครอง, สิทธิของกลุ่มคนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 .กรุงเทพฯ:สำนักงานศาลปกครอง.2554.หน้า 106-107.

⁶⁵ Guy Braibant, Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens, Paris, Editions Cujas. 1973.

ละเมิดกฎหมายขึ้น เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการเป็นต้น และความหมายของคำว่า “การเยียวยา” หมายถึง การเยียวยาแก้ไขความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครอง จึงถือว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดยเป็นการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุดดังนั้น

จึงสรุปได้ว่า “การควบคุมฝ่ายปกครอง” คือ การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองเอง เช่น การอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ และการควบคุมภายนอกของฝ่ายปกครอง เช่น โดยศาล หรือองค์กรพิเศษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “การควบคุมฝ่ายปกครอง” ก็คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยังถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่กฎหมาย กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเสียก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งหากไม่ดำเนินการดังกล่าวแล้วศาลปกครองอาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

2.3.5 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

เป็นหลักคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ขึ้นพื้นฐานที่ผู้ใดจะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไปมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) *หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง (nemo iudex in causasua) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias)*

หลักนี้เป็นหลักที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทที่มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทที่ตนจะวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ไม่อาจจะวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทดังกล่าวได้เพราะจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมเนื่องจากถือว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทของตนเองดังนั้นตามหลักนี้ผู้มีสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของเขาอาจถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีสิทธิที่จะให้กรณีพิพาทของเขาได้รับการพิจารณาจากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทที่เป็นธรรมและไม่มีส่วนได้เสียหรือมีอคติในกรณีพิพาทนั้นๆ อาจแยกพิจารณาได้เป็นการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (likelihood of bias) ส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงไม่ว่าจะมากหรือน้อย และในกรณีการพิจารณาวินิจฉัยกระทำโดยองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของ

กรรมการเพียงคนเดียว ก็มีผลทำให้คำวินิจฉัยของกลุ่มขัดกับหลักการนี้ แม้ว่าความมีอคติไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากก็ตาม ทั้งนี้ เพราะสาธารณชนไม่อาจทราบได้ว่ากรรมการผู้มีส่วนได้เสียนั้นมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่นๆ เพียงใด⁶⁶

ส่วนสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคตินั้นมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้วินิจฉัยคดีกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่มีการวินิจฉัย โดยเคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้ว หรือเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาเอง ซึ่งย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นกลาง ส่วนการแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัย ถ้าได้ทำอย่างชัดแจ้งต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไร จะทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างเป็นกลาง⁶⁷

2) หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (*Audi Alteram Partem*)

หลักนี้เป็นหลักการที่ว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทจะต้องฟังความอีกฝ่ายหนึ่งในการวินิจฉัยกรณีพิพาท ซึ่งหลักนี้ได้ขยายไปว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทจะต้องฟังความจากคู่ความทั้งสองฝ่าย และจะต้องให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์พึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของเขา อาจจะได้รับเสียหายจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะกระทำการป้องกันสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายของตนได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจาหรือโดยทำเป็นหนังสือ นอกจากนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ และยังสามารถหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้โอกาสบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะจำกัดจำนวนพยานบุคคลได้ถ้าเห็นว่ามากเกินไปจนเป็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการพิสูจน์ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือค่าให้การของพยาน หรือชื่อพยาน หากเห็นว่าจะเป็นอันตรายหรือทำให้เสียประโยชน์ต่อส่วนรวม⁶⁸

⁶⁶ T.C.Hartley and J.A.C. Griffith.(1981). Government and Law.p.346 อ้างถึงใน สุชาติพิทย์ นาคาบดี.(2536).หน้า 70

⁶⁷ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย . การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย.(2531). หน้า 34-36.

⁶⁸ H.W.R.Wade.(1982). Administrative Law.p.484 อ้างถึงใน สุชาติพิทย์ นาคาบดี.(2536). หน้า 71-72

สำหรับกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 การสอบสวน
พิจารณาที่วางอยู่บนหลักปราศจากอคติ และหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) หลักปราศจากอคติ

การคัดค้านกรรมการสอบสวนที่มีอคติหรืออาจมีอคติในเรื่องที่
สอบสวนได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 22 กำหนดว่า“เมื่อ
มีกรณีดังต่อไปนี้ กรรมการสอบสวนอาจถูกคัดค้านได้

ก. เป็นผู้กล่าวหาตามข้อ 3

ข. เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหาตามข้อ 3

ค. เป็นญาติของผู้กล่าวหาตามข้อ 3 คือ เป็นบุพการีหรือ
ผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติ
เกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น

ง. เป็นผู้มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหาหรือกับคู่หมั้นหรือคู่
สมรสของผู้ถูกกล่าวหา

จ. เป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

ฉ. เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา

ช. เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่
เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม ”

(2) หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง

การสอบสวนตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.
2556 มีหลักประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นไปตามหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนี้

ก. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและ
สิทธิที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวน ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 21
กำหนดว่า

“เมื่อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้

- แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งโดยเร็ว และให้ผู้ถูกกล่าวหา
ลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ ให้แจ้งตำแหน่งของประธานกรรมการ
กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ (ถ้ามี) รวมทั้งสิทธิที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวนไปพร้อมกัน และ
ให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาไว้หนึ่งฉบับหนึ่งด้วย ...”

การกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิที่จะได้รับการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสิทธิที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวนไว้ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบว่าตนเองได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องอะไร จะได้มีเวลาเตรียมตัวให้การหรือหาพยานหลักฐานนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบว่ากรรมการสอบสวนมีอคติหรืออาจมีอคติในเรื่องที่สอบสวนคนหรือไม่

ข. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 28 กำหนดว่า “เมื่อได้วางแนวทางการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานตามข้อ 27 แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐาน
- (2) แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
- (3) ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา
- (4) พิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน
- (5) ทำรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน”

สิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหานี้กำหนดไว้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้ทราบและเข้าใจว่าตนเองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไร จะเตรียมตัวแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่

ค. สิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 38 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ 28 (1) แล้ว ให้มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวนหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวน ให้รายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าจากข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย รวมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวน ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ...”

สิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้ถูกกำหนดไว้เพื่อที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้ทราบข้อกล่าวหาว่าตนเองกระทำผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงนั้นมีเหตุผลสนับสนุนอย่างไร จะได้เตรียมตัวแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนนำพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหาหรือทำลายน้ำหนักพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้อย่างถูกต้องตรงประเด็น

ง. สิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยสมัครใจ

กฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 40 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้ทำเป็นบันทึกระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัยในกรณีใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งแจ้งให้ทราบถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้ แล้วแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ...”

ข้อ 41 วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อได้จัดทำบันทึกตามข้อ 40 แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนมีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหาตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด เพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้มาพบคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมทั้งอธิบายข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้ผู้ถูกกล่าวหารับทราบข้อกล่าวหาโดยลงลายมือชื่อพร้อมทั้งวันเดือนปีในบันทึกนั้น แล้วมอบบันทึกนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และอีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน...”

ข้อ 42 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อได้แจ้งข้อกล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบตามข้อ 41 แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในวันที่มาพบคณะกรรมการสอบสวน หรือแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการก็ได้...”

ข้อ 44 กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ตามวัน เวลา สถานที่และวิธีการที่กำหนดตามข้อ 42 หรือข้อ 43 โดยได้อ่างเหตุผลหรือ

ความจำเป็น หรือในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ามิเหตุจำเป็น จะกำหนดวัน เวลา สถานที่ หรือวิธีการเสียใหม่เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมก็ได้”

ข้อ 45 กำหนดว่า “ในการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาด้วยว่าได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

คณะกรรมการสอบสวนจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งไปในคราวเดียวกันกับที่ได้ดำเนินการตามข้อ 41 ก็ได้”

ในการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาได้โดยสมัครใจ จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงอย่างไรก็ได้ หรือจะไม่ยอมให้ถ้อยคำใดๆ เลยก็ได้ตลอดจนสามารถจะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงได้ด้วยวาจาและโดยเป็นหนังสือ ทั้งในขณะที่อยู่ระหว่างการสอบสวนหรือภายหลังการสอบสวนเสร็จแล้ว แต่ยังไม่มีการสั่งว่าจะลงโทษหรือไม่ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนจะกระทำการให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง บังคับ หรือกระทำโดยมิชอบไม่ว่าด้วยประการใด เพื่อจูงใจให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยายามให้ถ้อยคำอย่างไรก็ตาม ข้อ 33 แห่งกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

จ. สิทธิในการอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 40 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้ทำเป็นบันทึกระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัยในกรณีใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งแจ้งให้ทราบถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้ แล้วแจ้งให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบ...”

การกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิในการอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนพยานหลักฐานใดจะทำให้การสอบสวนล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานในประเด็นสำคัญ จะงดการสอบสวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้ แต่ต้องเป็นบันทึกเหตุอันไว้ในบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวน ตามข้อ 35 ที่ได้กำหนดว่า “กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเรียกบุคคลใดมาเป็นพยานเพื่อชี้แจงหรือให้ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่มาหรือมาแต่ไม่ชี้แจงหรือไม่ให้

ถ้อยคำ หรือในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่อาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำได้ภายในเวลาอันควร คณะกรรมการสอบสวนจะไม่สอบสวนบุคคลนั้นก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวนและในรายงานการสอบสวนด้วย” และข้อ 36 ที่ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนพยานบุคคลใดหรือการรวบรวมพยานเอกสารหรือวัตถุไฉะจะทำให้การสอบสวนล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือพยานหลักฐานนั้นมิใช่สาระสำคัญจะงดสอบสวนหรือไม่รวบรวมพยานหลักฐานนั้นก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวนและในรายงานการสอบสวนด้วย” ซึ่งในลักษณะดังกล่าวก็จะไม่ขัดต่อหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป ได้มีการนำหลักความยุติธรรมมาใช้ในกระบวนการสอบสวนคือ มีการแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมกับข้อเท็จจริงประกอบข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้โอกาสแก่ ผู้ถูกกล่าวหาที่จะต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่โดยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร และเมื่อทำการสอบสวนแล้ว ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการจริงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ควรลงโทษเพียงใด โดยมีเหตุผลและพยานหลักฐานสนับสนุนคำวินิจฉัยสั่งการที่ได้กระทำไป ซึ่งวิธีการนี้ คือ หลักการรับฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดในเรื่องการให้สิทธิผู้ถูกสอบสวนทางวินัยจะคัดค้านกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนที่ตนเห็นว่า จะไม่สามารถพิจารณาสอบสวนได้อย่างเป็นกลาง เพราะเหตุที่เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์หรือมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน หรือมีเหตุ โกรธเคืองกับตน เป็นต้น ซึ่งก็คือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ว่า บุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ

นอกจากนี้กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ก็วางอยู่บนหลักปราศจากอคติ และหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) หลักปราศจากอคติ

การคัดค้านกรรมการวินัยอุทธรณ์ที่มีอคติหรืออาจมีอคติในเรื่องวินัยอุทธรณ์ได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 39 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ผู้อุทธรณ์อาจคัดค้านกรรมการวินัยอุทธรณ์ได้ ถ้ากรรมการวินัยอุทธรณ์ผู้นั้นมีกรณีดังต่อไปนี้

ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ข. มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ค. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์

ง. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็น หรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ

จ. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ฉ. มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางการสมรสกับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

(2) หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง

กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มีหลักประกันความเป็นธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน

ก. คำอุทธรณ์ ตามข้อ 27 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้...”

ข. คำแก้อุทธรณ์ ตามข้อ 51 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “...ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง...”

ค. คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ตามข้อ 55 วรรคสอง กำหนดว่า “ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ให้ทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำแก้อุทธรณ์

ง. คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ตามข้อ 57 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แก่คู่กรณีในอุทธรณ์ เพื่อยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมตามจำนวนที่กำหนดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด”

กล่าวโดยสรุป หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ ได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการผู้ใดได้อยู่ในองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ ก็จะไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์รายนั้น รวมทั้งให้คู่กรณีที่อุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

การพิจารณาเรื่องดังกล่าวใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาได้ จึงต้องใช้ในการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่มเงื่อน ไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และการพิจารณาตามหลักความเป็นกลาง ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.3.6 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดียวและองค์กรกลุ่ม

องค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ เพื่อดำเนินภารกิจของรัฐ โดยปกติจะต้องจัดตั้งโดยกฎหมาย ส่วนจะเป็นกฎหมายในระดับใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กร ถ้าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนจะต้องจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าเป็นการจัดระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ อาจจัดตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง หรือระเบียบทางบริหารก็ได้ ซึ่งองค์กรของรัฐแบ่งออกได้หลายประเภทแล้วแต่เกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาในที่นี้ขอแบ่งประเภทขององค์กรของรัฐดังต่อไปนี้⁶⁹

- (1) องค์กรเดียว และองค์กรกลุ่ม
- (2) องค์กรเอกเทศ และองค์กรร่วม
- (3) องค์กรสูงสุด และองค์กรลำดับรอง

โดยจะขอกล่าวเฉพาะรายละเอียดขององค์กรเดียวและองค์กรกลุ่ม ดังนี้
 องค์กรเดียว ประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียว การแสดงเจตนาขององค์กรเดียวจะไม่ซับซ้อนสามารถตัดสินใจและแสดงเจตนาโดยบุคคลคนเดียว ไม่ต้องร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่นเพียงแต่พิจารณาเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เช่น ประมุขของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

องค์กรกลุ่ม ประกอบด้วยสมาชิกหลายคน การตัดสินใจและการแสดงเจตนามีความซับซ้อนกว่าองค์กรเดียว เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือการจัดองค์กรลำดับรองลงมาที่อยู่ในรูปคณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น

หลักเกณฑ์การพิจารณาการตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่ม ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังต่อไปนี้

1) **องค์ประกอบ** การจัดตั้งองค์กรกลุ่มจะต้องมีกฎหมายกำหนดจำนวนสมาชิกขององค์กรกลุ่มว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 83 กำหนดไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน ดังนี้

(1) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน

(2) สมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน...”

⁶⁹ สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมายเบื้องต้น*. (2536). หน้า 179-185

2) **องค์ประชุม** การแสดงเจตนาหรือมีมติใดๆ ขององค์กร กลุ่มจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหรือแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันในบรรดาสมาชิกขององค์กรกลุ่ม เพราะการจัดตั้งองค์กรกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งนั้นมุ่งหมายที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันตามหลักการของประชาธิปไตย และเชื่อว่าหลังจากแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันมีความคิดเห็นที่ถูกต้องร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ก่อนการประชุมจะต้องมีหนังสือเรียกประชุม ระบุวัน เวลาและสถานที่ที่จะประชุม และเรื่องที่บรรจุเป็นระเบียบวาระที่จะพิจารณาไปถึงสมาชิกองค์กรกลุ่มทุกคน การไม่เรียกประชุมหรือใช้มติโดยหนังสือเวียนถามสมาชิกองค์กรกลุ่มที่ละคน แล้วนำผลรวมเป็นมติข้อมเป็นมติที่ไม่ชอบ หรือมีการประชุมโดยไม่แจ้งให้สมาชิกบางคน ได้ทราบก็ถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบเช่นกัน

การประชุมและการเรียกประชุมที่ถูกต้อง จะต้องสมาชิกเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม กล่าวคือ ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยปกติจะไม่เต็มตามจำนวนทั้งหมดหรือครบองค์ประชุม เพราะสมาชิกขององค์กรกลุ่มมีจำนวนมากยากที่จะให้มาประชุมทุกคนตามจำนวนที่กำหนดไว้เป็นองค์ประชุมได้ กฎหมายจึงกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่เข้าร่วมประชุมที่สามารถมีมติหรือแสดงเจตนาให้มีผลทางกฎหมายได้ จำนวนสมาชิกขั้นต่ำขององค์กรกลุ่มที่เข้าร่วมประชุมนี้เรียกว่า “องค์ประชุม”

องค์ประชุม โดยปกติกฎหมายจะกำหนดจำนวนองค์ประชุมไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด เช่นเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด มีกรณียกเว้นเท่านั้นที่กำหนดไว้เท่ากับองค์ประกอบ แต่ถ้าไม่ได้กำหนดไว้ให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทั่วไปที่ว่าต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดนอกจากนั้นยังมีหลักทั่วไปว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ประชุม ไม่สามารถอยู่ในที่ประชุมได้ เพราะอาจจะทำให้สมาชิกองค์กรกลุ่มไม่กล้าอภิปรายแสดงเหตุผลหรือตัดสินใจโดยอิสระได้ ดังนั้น มติของที่ประชุมที่ดี สมาชิกซึ่งมีส่วนได้เสียในผลของการลงมติร่วมอยู่ด้วย ข้อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) **องค์มติ** หมายถึง มติที่ประชุมที่มีผู้มาประชุมครบองค์ประชุม และจะต้องมีคะแนนเสียงครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยปกติจะกำหนดไว้ตามจำนวนคะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา หมายถึง คะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ร่วมประชุม หรือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เรียกว่า “มติธรรมดา” และคะแนนเสียงข้างมากพิเศษหมายถึง เกินกว่ากึ่งหนึ่งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ของผู้ร่วมประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เรียกว่า “มติพิเศษ” และในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้มีมติเป็นเอกฉันท์ คือ มีคะแนนเสียงสอดคล้องกันหมดทุกคน

องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่ จะเป็นประเภทองค์กรเดี่ยว (เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่ง) กับองค์กรกลุ่ม (คณะกรรมการ) ซึ่งองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นต้น

องค์กรพิจารณาด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งดังกล่าวจะกระทบสิทธิของข้าราชการได้ การจัดทำคำสั่งทางปกครองจึงต้องมีความเป็นกลาง อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม ประกอบกับคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ไม่มีวิธีพิจารณา จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอน การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมได้ โดยมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดกลไกกระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามมาตรา 12 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะขอกกล่าวถึงเจ้าหน้าที่และคำสั่งทางปกครองดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองมี 2 ฝ่ายคือ “เจ้าหน้าที่” กับ “คู่กรณี”

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกระทบกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือคณะกรรมการก็ได้ โดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง

2) คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.3.7 เจื่อนใจเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

รายละเอียดของเจื่อนใจเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

1) เจื่อนใจเกี่ยวกับองค์กร (เจ้าหน้าที่) ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ได้แก่

(1) เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่ง คือ เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจออกคำสั่ง ระบุให้เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง อาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งหรือคณะกรรมการก็ได้

(2) เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจในการออกคำสั่ง คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นใช้อำนาจแทนตนได้ เรียกว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ หรือผู้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หลักเกณฑ์การมอบอำนาจ มี 3 ประการ คือ

ก. ต้องมีกฎหมายอนุญาตให้มอบอำนาจได้ไว้อย่างชัดเจน

ข. กฎหมายจะกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ใดบ้างอาจเป็นผู้รับมอบอำนาจได้ หากมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายระบุไว้ ถือว่าการมอบอำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ทำเป็นหนังสือหรือทำเป็นคำสั่ง เป็นต้น

2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำรงอยู่ทางกฎหมาย และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีเจ้าหน้าที่ 3 ประเภท คือ

(1) บุคคลธรรมดา คือ บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ หรือที่เรียกว่าองค์กรเดียว

(2) คณะบุคคล คือ คณะกรรมการต่างๆ หรือบางกรณีอาจเรียกว่า สภา เช่น สภามหาวิทยาลัย และคณะรัฐมนตรี หรือเรียกว่า องค์กรกลุ่ม

(3) นิติบุคคล ไม่สามารถออกคำสั่งได้โดยตรง ต้องกระทำผ่านผู้บริหาร นิติบุคคลนั้น เป็นการออกคำสั่งในนามของนิติบุคคล เช่น กฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์ กำหนดให้อำนาจสำนักงาน ก.ล.ต. ดังนั้น ในทางปฏิบัติจะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะมีอยู่เฉพาะบุคคลและคณะบุคคลเท่านั้น หลักเกณฑ์การออกคำสั่งทางปกครองของผู้ทรงอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจมี 2 ประเภท ดังนี้

1) ผู้ดำรงตำแหน่ง (องค์กรเดียว) มีหลักเกณฑ์ 3 ประการ

(1) บุคคลที่ออกคำสั่งในเรื่องใด ต้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(2) บุคคลนั้นต้องออกคำสั่งในระหว่างที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าว

(3) ต้องมีความเป็นกลาง กรณีที่มีเหตุใดๆ เกี่ยวกับผู้ออกคำสั่งที่จะทำให้การออกคำสั่งมาใช้บังคับ โดยไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) คณะกรรมการ (องค์กรกลุ่ม) มีหลักเกณฑ์ 6 ประการ คือ

(1) คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดก็ตาม จะต้องมียกประกอบครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดจึงจะออกคำสั่งทางปกครองได้ คณะกรรมการจะเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ต่อเมื่อได้มีการแต่งตั้งประธาน และกรรมการครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้จะได้มีการแต่งตั้งประธาน และกรรมการเป็นจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมแล้ว

คณะกรรมการนั้นก็ยังไม่อาจจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ ในหลักเกณฑ์แรกมี 2 ปัญหาคือ

ก. สำหรับกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งประธาน และกรรมการในคณะกรรมการครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการคณะนั้นสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ตามกฎหมายแต่ถ้าการแต่งตั้งคณะกรรมการบางคนรวมทั้งประธาน เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ประธานกรรมการหรือกรรมการคนนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไปในภายหลัง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 19 กำหนดว่า “ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาด

คุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่”

ข. เมื่อกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระด้วยเหตุตาย ลาออก หรืออาจจะตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในภายหลังการพ้นจากตำแหน่งกรรมการก็จะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างกรรมการที่เหลืออยู่จะประชุมพิจารณาเรื่องและออกคำสั่งทางปกครองได้ ถ้าหากว่ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมได้

(2) การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจะต้องกระทำโดยที่ประชุม การที่กฎหมายมอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้บรรดาบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น คือ เรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองและร่วมกันตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง ภายหลังจากที่ได้อภิปรายเหตุผลสนับสนุน การประชุมจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้ามีการประชุมจริงแต่การประชุมนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องถือว่ามติที่ประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) การประชุมคณะกรรมการจะต้องมีกรรมการมาประชุมครบองค์ประชุม ตามที่กฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งคณะกรรมการแต่ละฉบับจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมแตกต่างกันออกไป กฎหมายบางฉบับก็ได้กำหนดไว้ว่า ต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง บางฉบับที่กำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม หรือสองในสามแล้วแต่กรณี ในกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนเท่าใดจึงจะครบองค์ประชุมซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 79 วรรคหนึ่งได้กำหนดไว้ว่าการประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงเป็นองค์ประชุม

(4) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาของที่ประชุมคณะกรรมการต้องมีคะแนนเสียงครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการแต่ละคนจะกำหนดไว้ว่า การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยเท่าใด เช่น อาจกำหนดการลงมติของที่ประชุมให้ถือคะแนนเสียงข้างมาก หรือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งหากถือคะแนนเสียง

(5) กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ต้องห้ามไม่ให้เข้าประชุมพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ถ้ามีส่วนได้เสียในเรื่องใดกรรมการผู้นั้นจะต้องถอนตัวจากการเข้าประชุม และถ้ามีกรรมการที่มีส่วนได้เสียเข้าประชุมด้วย มติที่ประชุมจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา 15 วรรคสอง การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง จึงเป็นองค์ประชุม โดยมาตรา 15 วรรคสอง กำหนดว่า ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้าน ในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน เช่น คณะกรรมการมี 11 คน ถูกคัดค้าน 3 คน ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นมี 8 คนถ้ากรรมการมาประชุม 4 คน ก็ถือว่าไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งก็ครบองค์ประชุม

จากที่กล่าวมาแล้วว่าองค์กรพิจารณาด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง และเงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเดี่ยว(ผู้ดำรงตำแหน่ง) หรือองค์กรกลุ่ม (คณะกรรมการ) ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ เรื่องของความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต่อไปนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดของหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายไทย และสรุปแนวความคิดหลักความเป็นกลาง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.8 หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง (Impartiality) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการให้หลักประกันความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้การรับรองไว้ตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน...” จากหลักการดังกล่าวประชาชนมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองให้มีความเป็นกลางใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ หรือปราศจากอคติความลำเอียง ซึ่งเป็นหลักการที่จะควบคุมมิให้ศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ดังนั้น การพิจารณาเรื่องใดๆ และการจัดทำคำสั่งทางปกครองจะต้องอาศัยความเป็นกลางอันเป็นพื้นฐานสำคัญของความซื่อสัตย์ สุจริต

และเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรมเพราะหากขาดคุณธรรมข้อนี้การให้ความเป็นธรรมจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากยิ่ง

ความเป็นกลางเป็นนามธรรม (Abstract) เป็นสิ่งซึ่งอยู่ในจิตใจของมนุษย์ทุกคน เป็นหลักของความมีเหตุผล และหลักของความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติหรือหลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ หลักการรับฟังคู่กรณี และหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ อันมีรากฐานมาจากความต้องการให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นและมั่นใจในความเป็นธรรม และยังเป็นหลักการสำคัญที่สามารถอุดช่องว่างของการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือออกคำสั่งทางปกครอง แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเกี่ยวกับความเป็นกลาง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนที่อาจถูกระงับหรือระงับการฟ้อง ซึ่งมีทั้งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีของตุลาการ เรื่องการคัดค้านผู้พิพากษา และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับฝ่ายปกครอง ได้แก่ การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งถึงตุลาการ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นต้น และการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องถือหลักความเป็นกลางในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง อันมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยศาลมีอาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสีย หรืออาจจะขาดความเป็นกลางไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 โดยมาตรา 13 เป็นเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี ซึ่งเป็นกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก ส่วนมาตรา 16 เป็นเรื่องพฤติการณ์อื่น เป็นกรณีที่ยังคลุมเครือ ขาดความชัดเจนในเนื้อหาสาระว่าพฤติการณ์ใดหรือกรณีใด อันเป็นเหตุซึ่งถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งเป็นกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน เพราะเป็นสิ่งที่อยู่ในจิตใจของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนได้เสีย การขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) การมีอคติ เป็นต้น

ผลของการกระทำทางปกครองที่ผู้กระทำให้ขาดความเป็นกลาง การนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่กฎหมายมิได้กำหนดมาตรการเอาไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคดีดังกล่าวควรได้รับผลของการกระทำโดยมิชอบนั้นอย่างไร ซึ่งมาตรา 16 วรรคสอง ได้กำหนดเป็นหลักการว่า ถ้าผู้นั้นเห็นว่าตนมีกรณีอื่น หรือพฤติการณ์ที่ถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทาง

ปกครองไม่เป็นกลาง ต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หรือประธานกรรมการทราบ เพื่อจะได้มีคำสั่งหรือมติว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองหรือไม่ แนวคิดที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ นั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นต้องแจ้งข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นไปตามหลักความโปร่งใสของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่หลักการนี้กฎหมายเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งหรือมีมติและให้ถือเป็นที่สุด คู่กรณีไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้

1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอคติหรือมีส่วนได้เสีย

หลักความเป็นกลาง คือ หลักความไม่มีอคติหรือมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอคตินั้น ไม่อาจที่จะวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย

การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินจึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย แม้จะเป็นเพียงเล็กน้อยก็ตาม ในกรณีที่ต้องกระทำพิจารณาและวินิจฉัยเป็นองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพียงคนเดียวจะทำให้คำวินิจฉัยขององค์กรกลุ่มนั้น ขัดต่อหลักความเป็นกลาง ถึงแม้ว่าความมีอคติไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากขององค์กรก็ตาม เนื่องจากสาธารณชนไม่สามารถรู้ได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่อื่นๆ เพียงใด ซึ่งอาจเป็นเหตุให้สาธารณชนเกิดความสงสัยในการพิจารณาและวินิจฉัยศาลอังกฤษได้บังคับใช้หลักการมีส่วนได้เสียทางการเงินว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินนั้นไม่มีอคติ โดยศาลไม่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ได้เกิดอคติขึ้นจริงๆ จากการมีส่วนได้เสียทางการเงินหรือไม่

(2) สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติ

สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัย ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับประเด็นที่จะวินิจฉัย และการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยว่าจะวินิจฉัยอย่างไร สถานการณ์เหล่านี้อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ปฏิบัติหน้าที่มีหน้าที่ขัดแย้งกันหรือหน้าที่ที่ไปด้วยกันไม่ได้

ความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาและวินิจฉัยที่อาจจะก่อให้เกิดอคติ เช่น ความเป็นญาติพี่น้อง ความเป็นเพื่อนหรือเป็นศัตรูกัน การเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจ ความสัมพันธ์เป็นนายจ้างและลูกจ้างรวมทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้วหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ร้องเรียนในประเด็นที่จะวินิจฉัย ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเพื่อลงโทษทางวินัยมีหลายองค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบางคนเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหาและทำหน้าที่วินิจฉัย ทำให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาว่าอคติอาจจะเกิดขึ้นหรือไม่ ศาลอังกฤษได้เคยวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่มีหน้าที่กล่าวหาหรือร้องเรียนไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นที่กล่าวหาได้ แม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะไม่ได้เข้าร่วมการพิจารณาเพื่อทำข้อกล่าวหาก็ตาม เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหา มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยขององค์กรนั้น แต่ต่อมาศาลอังกฤษได้วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหา แต่ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาเพื่อทำข้อกล่าวหา สามารถที่จะเป็นผู้พิพากษาและวินิจฉัยข้อกล่าวหาได้ ศาลอังกฤษได้ลดความเคร่งครัดของหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะเป็นผู้กล่าวหาและผู้วินิจฉัยในขณะเดียวกันได้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นทั้งผู้ถูกกล่าวหาและผู้วินิจฉัยอาจมีอคติหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงความสำคัญหรือบทบาทของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นในการทำข้อกล่าวหา

2) ความไม่เป็นกลาง แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้⁷⁰

(1) ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีดังนี้

ก. เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง คือ เจ้าหน้าที่กับคู่กรณีเป็นบุคคลคนเดียว ซึ่งถือว่าร้ายแรงที่สุด เช่น ในการยื่นขออนุญาตตั้งโรงงาน ผู้ยื่นขออนุญาตกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตเป็นบุคคลคนเดียว

ข. เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เพราะการร่วมเป็นครอบครัวเดียวกันหรือจะร่วมเป็นครอบครัวเดียวกัน อาจทำให้เกิดความลำเอียงได้ง่าย

ค. เจ้าหน้าที่เป็นญาติของคู่กรณี ได้แก่

⁷⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนา ศาสตราจารย์กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.(2540).หน้า 242-244

- บุพการี คือ ผู้สืบสายโลหิตสายตรงขึ้นไปไม่ว่าจะกี่ชั้น นับตั้งแต่ พ่อ แม่ ปู่ย่า ตา ยาย ทวด ซึ่งการนับตามหลักบุพการีนี้จะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- ผู้สืบสันดาน คือ ผู้สืบสายโลหิตสายตรงลงมาไม่ว่าจะกี่ชั้น นับตั้งแต่ลูก หลาน เหลน ลื้อ ซึ่งการนับตามหลักผู้สืบสันดานจะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการ สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- ญาติด้านพี่น้อง นับได้ภายในสามชั้น พี่น้อง คือ ผู้เกิดใน ครอบครัวจากพ่อแม่เดียวกัน ไม่ว่าพ่อแม่จะสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะเป็นกรณี ของพ่อแม่คนเดียวกัน

- ญาติด้านลูกพี่ลูกน้อง นับได้ภายในสามชั้น ลูกพี่ลูกน้อง คือ ลูก ของผู้เป็นพี่หรือน้องของพ่อหรือแม่ ได้แก่ ลูกของลูก ป้า น้า อา ซึ่งนับกันตามข้อเท็จจริง

- ญาติเกี่ยวกันทางแต่งงาน นับได้ภายในสองชั้น

ง. เป็นหรือเคยเป็นผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทน หรือตัวแทนของกลุ่ม เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเคยช่วยทำงานและรักษาประโยชน์ให้แก่กันมา ก่อน ย่อมมีความใกล้ชิดและอาจลำเอียง ซึ่งผู้แทนโดยชอบธรรม คือ ผู้ปกครองที่ดูแลผู้เยาว์ ผู้ อนุบาล คือ ผู้ดูแลคนไร้ความสามารถ ผู้พิทักษ์ คือ ผู้ดูแลคนเสมือนไร้ความสามารถ ผู้แทน คือ ผู้ ซึ่งมีสิทธิหน้าที่โดยกฎหมายที่จะทำการแทนบุคคลอื่น เช่น นิติบุคคล ส่วนตัวแทน คือ ผู้ที่เข้า กระทำการใดแทนผู้อื่นโดยสิทธิหน้าที่เกิดขึ้นโดยความสัมพันธ์ทางสัญญาตัวแทน

จ. เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของกลุ่ม

- เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ เนื่องจากมีผลประโยชน์ที่จะเรียกร้องหรือ จะต้องให้แก่กัน ซึ่งทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางใจอาจไม่ประสงค์กระทำการใดเพื่อให้อีกฝ่ายชุ่น เคือง หรือเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากมูลหนี้ หรือเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งพอใจเพื่อที่ตนจะได้รับการ ผ่อนปรนการชำระหนี้

- นายจ้าง ตามมาตรา 13 (5) บัญญัติไว้ชัดแจ้ง แต่กรณีลูกจ้างมิได้ บัญญัติไว้ซึ่งโดยทั่วไปแล้วยังเป็นลูกจ้างก็ยิ่งเกรงใจนายจ้างมากกว่าที่นายจ้างจะเกรงใจลูกจ้าง

ฉ. กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ ความไม่เป็นกลางตาม ความเป็นจริงเนื้อหาของกฎหมายต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางในการดำเนินงาน เพื่อการ ดำเนินงานจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่มีการบิดเบือนไปทางอื่น

โดยนำอคติธรรม 4 ของพุทธศาสนามาเป็นฐานวิเคราะห์ว่า ความเป็นกลางในการพิจารณาจะต้องกระทำไปโดยปราศจาก นันทาคติ คือ ลำเอียงเพราะชอบ ไม่ว่าจะเป็นการชอบเพราะเหตุใด เช่น ชอบพอเพื่อหวังในลาภ

ข. โทสาคติ คือ ลำเอียงเพราะชัง ไม่ว่าจะเป็นการชังเพราะเหตุใด เช่น เป็นศัตรูหรือหวังประโยชน์แล้วไม่ได้

ค. ภยาคติ คือ ลำเอียงเพราะกลัว ไม่ว่าจะจะเป็นเหตุจากคู่ความหรือบุคคลภายนอก หวั่นไหวโดยกลัวว่าจะมีภัยแก่ตน

ง. โมหาคติ คือ ลำเอียงเพราะหลงหรือผิดพลาดเพราะติดยึดในความเขลาเพราะความเข้าใจผิด จะประสงค้ให้เกิดผลตามความเชื่อของตนจนไม่รู้จักแยกแยะว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ เช่น การตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่รับฟังข้ออ้างหรือเหตุผลของกลุ่มพิพาท

(3) ผลการฝ่าฝืนหลักเรื่องความเป็นกลาง

ความเป็นกลางถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ การพิจารณาเรื่องใดก็ตามโดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลาง ย่อมทำให้กระบวนการพิจารณานั้นมิชอบ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ก่อนหยุดการพิจารณาเพราะตระหนักว่าตนมีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางหรือถูกคัดค้านว่าไม่มีความเป็นกลางนั้นย่อมไม่เสียไป ตามบทบัญญัตินี้เป็นเพียงรองรับการพิจารณาที่ดำเนินการมาเท่านั้นว่าไม่ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่ เพราะการดำเนินการมายังไม่เสร็จสิ้นยุติเป็นคำสั่งทางปกครอง ผลความเป็นกลางจึงยังไม่มีผลกระทบต่อผู้ใด และได้มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้มีความไม่ความเป็นกลางออกไปแล้วหากเจ้าหน้าที่คนใหม่ไม่มีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางอีกเรื่องก็ยังคงดำเนินไปจนมีคำสั่งทางปกครองเป็นปกติได้ แต่ถ้ามีการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางโดยไม่มี การเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ และการพิจารณาดำเนินการไปจนเสร็จสิ้นและมีคำสั่งทางปกครองแล้ว ผลการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางก็จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ข้อยกเว้นบทบังคับเรื่องความไม่เป็นกลาง มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ 2 ประการ คือ

1) ในกรณีเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้

2) ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งมีคนเดียวและไม่มีตำแหน่งผู้ช่วยที่จะมอบหมายได้ หรือ ไม่อาจหาเจ้าหน้าที่คนอื่นมาทำแทนในขณะนั้น

ได้ หรือเป็นตำแหน่งที่มีผู้ช่วยแต่ผู้ช่วยเกิดไม่อยู่ และไม่อาจหาเจ้าหน้าที่คนอื่นมาทำแทนในขณะนั้นได้

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม เงื่อนไขเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และหลักความเป็นกลางนอกจากนี้แล้ว ยังจะต้องมีองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปด้วยความยุติธรรม ปราศจากอคติและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ทุกฉบับจนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นของ ก.พ. ซึ่งถือกันว่าเป็น “Watch-Dog of Merit System” ทำให้ ก.พ. มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้

- 1) บทบาทในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. ระเบียบและหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- 2) บทบาทในด้านบริหาร ได้แก่ การเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร
- 3) บทบาทในด้านตุลาการ ได้แก่ การตีความ การวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการลงโทษข้าราชการพลเรือน การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ

บทบาทของ ก.พ. ดังกล่าว ทำให้ถูกมองว่า ก.พ. เป็นผู้เผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อีกทั้งทำให้ ก.พ. มีลักษณะเหมือนคนสวมหมวก 3 ใบ คือ เมื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ก็สวมหมวกใบหนึ่งซึ่งเป็นใบที่เป็นลูกมือของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการลงโทษข้าราชการและพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นผู้กำกับฝ่ายบริหาร ส่วนเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นตัวของตัวเองบ้าง ไม่เป็นตัวของตัวเองบ้าง คือ บางเรื่องก็กำหนดได้เอง บางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้ใต้กำกับของฝ่าย

บริหาร ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ได้⁷¹ ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และประเทศไทยโดยมีรายละเอียด ดังนี้

3. องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม

3.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board)⁷²

องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2427 (Pendleton Act of 1883) โดยมุ่งแก้ปัญหา หาระบบอุปถัมภ์ (Spoiled System) อันเกิดจากข้าราชการการเมือง โดยจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการชื่อ Civil Service Commission (CSC) เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ผดุงการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ในขั้นแรกของการจัดตั้ง CSC สวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือ เป็น “ผู้แทนข้าราชการ” และ “ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of Interest-CSC เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎ และผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาด) รัฐสภาสหรัฐอเมริกา จึงได้ตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) แยก CSC ออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่

- 1) Office of Personnel Management (OPM) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล
- 2) Federal Labor Relation Authority ทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการ ด้านแรงงานสัมพันธ์
- 3) Special Counsel (SC) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนอัยการ

⁷¹ ปวีณ ณ นครประวีณ ณ นคร.พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญและอธิบายรายมาตรา.(2551).หน้า 6-7

⁷² สำนักงาน ก.พ.หลักและแนวคิด นโยบาย และทิศทางการบริหารคน.หน้า 132-150.อ้างถึงในปีล้นธน์ กาทอง.(2553).องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์และการร้องทุกข์.(2549). หน้า 31-34

4) Merit Systems Protection Board (MSPB) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเป็นเสมือนตุลาการ

ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา นั่นคือ U.S. Merit Systems Protection Board หรือเรียกโดยย่อว่า MSPB

พันธกิจของ MSPB

MSPB มีหน้าที่รักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐปลอดจากความอยุติธรรม ได้แก่ ปลอดจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง และปลอดจากพฤติกรรมที่มีชอบ

อำนาจหน้าที่ของ MSPB

1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

2) วินิจฉัยคดีที่ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องกรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและที่ขัดกับกฎหมาย Hatch Act

3) ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

4) จัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดจากการพฤติกรรมต้องห้ามหรือไม่ประการใด

5) ออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยาน มาให้การ ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

6) สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน

7) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ

MSPB

รูปแบบและองค์ประกอบของ MSPB

MSPB เป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในสังกัดฝ่ายบริหาร จัดตั้งในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) รับผิดชอบบริหารหน่วยงาน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานด้วย โดยมีหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ (Chief of Staff) เป็นผู้ช่วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่

พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา คณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง และห้ามแต่งตั้งกรรมการเกินกว่าสองคนจากพรรคการเมืองเดียวกัน และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และเป็นได้เพียงวาระเดียว และคาบเวลาการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน เพื่อให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระไม่พร้อมกัน

โครงสร้างของ MSPB

ปัจจุบัน MSPB มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 230 คน รับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐประมาณ 1.8 ล้านคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นตุลาการวินิจฉัยคดี (Administrative Law Judge) 61 คน และนิติกรผู้ช่วย (Legal Assistant) 40 คน MSPB มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานภาค 5 ภาค

เรื่องที่สามารถฟ้องร้องต่อ MSPB

MSPB จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี 2 กรณี คือ

- 1) เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย
- 2) ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

การยื่นคำร้องต่อ MSPB

1) การยื่นคำร้องโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อสำนักงานภาคของ MSPB ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุแต่ต้องส่งภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง

2) การยื่นคำร้องโดย Special Counsel ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้ามซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทน และหาก Special Counsel ไม่ดำเนินการฟ้องร้องแทนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้อง MSPB โดยตรงได้ตาม “Whistleblower Protection Act 1989”

กระบวนการพิจารณาคำร้อง

เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาไต่สวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวน รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้ว จึงจะพิจารณาคัดสินคดี และหากคู่กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบผลถือว่าคำตัดสินนั้นถึงที่สุด และในกรณีที่มีการอุทธรณ์เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ

MSPBณ กรุงวอชิงตันดีซี มติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้

3.2 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของออสเตรเลีย⁷³ (The Public Service and Merit Protection Commission) เรียกโดยย่อว่า PSMPC มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันว่า ค่านิยมของระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้นำไปใช้โดยหน่วยงาน หรือการจ้างงาน ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม มาตรฐานทางจริยธรรม การปฏิบัติงาน และการเลื่อนตำแหน่งที่เป็นธรรม เพื่อส่งเสริมให้งานบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ โดยเน้นในเรื่องการให้บริการประชาชนเป็นหลัก โดยให้คำแนะนำและให้แนวทางการปฏิบัติงานแก่ หน่วยงานต่างๆ หน่วยงานปฏิบัติตาม

อำนาจหน้าที่ของ PSMPC

- 1) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านงานบริการสาธารณะ
- 2) บริหารจัดการและอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการเข้าใจบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ The Public Service Act 1999 และบทกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติตามมาเพื่อให้เป็นไปตาม The PS Act 1999
- 3) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐบาลต่างๆ เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานองค์กร
- 4) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับ Public Service ในเรื่องค่านิยม (Values) เรื่องประมวลความประพฤติ (Code of Conduct) และเรื่องนโยบาย ความหลากหลายในการจ้างงาน (Workplace Diversity)
- 5) ควบคุมตรวจสอบและวิเคราะห์ในประเด็น แนวโน้ม และเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- 6) เป็นผู้นำในเรื่องบริการสาธารณะ และให้บริการเป็นการทั่วไปในระดับชาติ เกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาและการฝึกอบรม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในสถานการณ์ปัจจุบัน
- 7) ตรวจสอบความถูกต้อง กรณีผลการปฏิบัติงานของ Agencies ที่กระทบกับ Public Service Employees ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

⁷³ สำนักงานกฎหมาย.(ม.ป.ป.).ระบบพิทักษ์คุณธรรมออสเตรเลีย.11 มกราคม 2563, <http://www.ocse.go.th/ocscms/frontweb/view.jsp?categoryID-CAT0002188>.

8) ประเมิน ทำรายงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่อง Public Service

9) ดำเนินการเพื่อให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ และ องค์ประกอบในเรื่องการให้บริการสาธารณะ

โครงสร้างของ PSMPC มีคณะกรรมการ 3 คน คือ

- 1) The Public Service Commissioner
- 2) The Deputy Public Commissioner
- 3) The Merit Protection Commissioner (The MPC)

Employees สามารถร้องขอให้ The MPC ดำเนินกิจการพิจารณาทบทวน (Review) การกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดของตนในกรณีต่อไปนี้

- 1) กรณีไม่พอใจผลการ Review ตามกระบวนการภายในของหน่วยงานต้นสังกัด
- 2) กรณีได้รับแจ้งจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดว่า การดำเนินการที่ได้ทำไปแล้ว ไม่สามารถ Review ตามกระบวนการภายในต้นสังกัดได้

- 3) กรณีต้องการ Review คำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดว่า Employee ละเมิด The Code of Conduct หรือกรณีที่ต้องการ Review การลงโทษ Employee โดยหน่วยงานต้นสังกัด ฐานละเมิด Code of Conduct และกรณีอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว The MPC ก็จะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะ บุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และเมื่อได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว The MPC ก็จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หาก The MPC เห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาอาจถือได้ว่าเป็นการ กระทำที่ไม่สมเหตุผลแล้ว The MPC ก็จะให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัด ดำเนินการดังนี้

- 1) ดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวใหม่อีกครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข คำตัดสินเดิม

- 2) เปลี่ยนแปลงกฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม
- 3) ดำเนินการอื่นที่เหมาะสม

The MPC ไม่สามารถบังคับให้หน่วยงาน Agency ปฏิบัติตามผลการพิจารณา คำตัดสินของ The MPC อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงาน Agency ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของ The MPC นั้น The MPC ก็อาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจ ดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

หาก Employee ไม่พอใจผลคำตัดสินของ The MPC หรือผลการดำเนินการของ Agency สามารถอุทธรณ์ในข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมได้

Review of Promotion Decision

Employees สามารถร้องต่อ The MPC เพื่อให้มีการ Review เรื่องการพิจารณาความชอบ (Promotion) โดยคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่แต่งตั้งโดย The MPC ที่มีชื่อว่า Promotion Review Committee of Promotion Decisions (The PRC) หลังจากที่คณะกรรมการได้มีคำตัดสินก็จะมีการรายงานผลการตัดสินดังกล่าวให้กับหัวหน้าหน่วยงาน และหัวหน้าหน่วยราชการจะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของ The PRC หากคู่กรณีไม่พอใจคำตัดสินของ The PRC ก็สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาทบทวนคำตัดสินได้ (Judicial Review)

Whistleblowing

กรณีที่มีการร้องเรียนผู้อื่นเกี่ยวกับการละเมิด The Code of Conduct (Whistleblowing Report) และไม่พอใจผลการสืบสวนสอบสวน และการตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องมีข้อกำหนดในเรื่องวิธีการให้ผู้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อ The MPC ได้

ข้อสังเกต

หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง Review เป็นของหน่วยงานที่มีชื่อว่า Client Service Team

ออสเตรเลียไม่แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นอิสระต่างหากอีกหน่วยงานหนึ่งดังเช่น สหรัฐอเมริกา แต่รวมงานด้านนี้ไว้ในหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานบริหารบุคคลแล้วเรียกชื่อหน่วยงานนี้รวมกันว่า The Public and Merit Protection Commission (PSMPC) โดย PSMPC นั้น จะเน้นด้านการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ มากกว่าจะเน้นเรื่องการออกกฎเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม หรือเรียกว่าคอยเป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินงาน แต่คำตัดสินนั้นไม่ได้เด็ดขาดและไม่ผูกพันหน่วยงานของรัฐ เช่น MSPB ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของ PSMC ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Merit Protection ไปยังศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับของสหรัฐอเมริกา

3.3 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือที่มีชื่อเรียกว่า “ก.พ.ค.” เป็นคณะกรรมการ ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีหน้าที่เสนอแนะหรือปรับปรุงนโยบายในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตลอดจนการออกกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่

ของ ก.พ.ค. นั้นจะเป็นลักษณะขององค์กรตั้งตุลาการดาเนินการภายใต้หลักการที่ว่า “รักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองและเป็นธรรมแก่ข้าราชการ” โดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้⁷⁴

1) หลักประกันความเป็นมืออาชีพ กล่าวคือ กรรมการ ก.พ.ค. จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มเวลา และจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์

2) หลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือกรรมการ ก.พ.ค. มีที่มาจากสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือก จึงไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง ดังนั้น ก.พ.ค. จึงมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยอุทธรณ์

3) หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หรือการคัดค้านการนำเสนอหรือการกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย

4) หลักประกันความเป็นธรรม กล่าวคือ มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จสามารถขอขยายระยะเวลาได้ แต่ทั้งนี้ ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 60 วัน รวมแล้วการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน

ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนเพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมนั้น เดิมอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. แต่เนื่องจาก ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะตรวจสอบตัวเองได้ อีกทั้งภารกิจของ ก.พ. ในการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่มาก อาจทำให้ ก.พ. ไม่สามารถดำเนินการปกป้องคุ้มครองข้าราชการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้โดยเฉพาะ⁷⁵

ที่มาของ ก.พ.ค. กฎหมายได้กำหนดให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย⁷⁶

1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ

⁷⁴ สำนักงาน ก.พ.เอกสารประกอบการอบรมการสร้างเครือข่ายการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ .กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ ก.พ.,2554.หน้า 1.

⁷⁵ สำนักงาน ก.พ.,สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 79-80

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 26.

2) รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา 1 คน เป็น
กรรมการ

3) กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน ซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. เป็นกรรมการ

4) เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

คุณสมบัติของ ก.พ.ค. มีดังนี้⁷⁷

1) มีสัญชาติไทย

2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี

3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
คณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
ในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการ
ข้าราชการตำรวจ

(2) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์
หรือเทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขต
หรือเทียบเท่า

(5) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือ
เทียบเท่าตามที่ ก.พ.กำหนด

(6) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสน
ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาการที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินใน
สถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์แต่ในกรณีที่
ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
กรรมการ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้⁷⁸

1) เป็นข้าราชการ

2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด

⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 25.

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 27.

3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ก.พ.ค. สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ด้วย⁷⁹

ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว⁸⁰

ก.พ.ค. มีอำนาจดังนี้⁸¹

1) กำกับ ดูแลให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ดังต่อไปนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้

(4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

⁷⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 36.

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 29.

⁸¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

2) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 114

4) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามมาตรา 123

5) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม มาตรา 126

6) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

7) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.พ.ค. และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁸²

เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 86 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในการพิจารณาตรวจสอบคำอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งในประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมาย แต่ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในการเพิ่มโทษข้าราชการผู้อุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรที่อยู่ในฝ่ายปกครองและมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ดังนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จึงควรมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบคำอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งในประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็น

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551,มาตรา 117.

ข้อกฎหมายรวมทั้งการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษแก่ข้าราชการผู้อุทธรณ์ได้ด้วย เนื่องจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ก็ยังถือว่าเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

4. กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง

4.1 กรณีศึกษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

ในกรณีที่คู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

4.1.1 กรณี ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าอุทธรณ์ฟังขึ้น

1) ไล่ออกกรณีจัดซื้อพัสดุ (เรื่องแดงที่ 0056157, 0057157)

ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์ที่ 1 และที่ 2 เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด และเมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญด้านเวชกรรมป้องกัน รักษาการในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงาน คุ่มครองผู้บริโภคนและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุดำดับ ได้อุทธรณ์คำสั่งในการที่ ถูกปลัดกระทรวง โดยมติ อ.ก.พ. กระทรวงสาธารณสุข สั่งลงโทษ ไล่ออกจากราชการฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม และฐานจงใจไม่ ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไป ตามกฎหมายระเบียบของทาง ราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้ เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ตามฐานความผิดวินัยร้ายแรงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติกรณีเมื่อปี พ.ศ. 2540 - 2541 มีการจัดซื้อน้ำยาฆ่าเชื้อ Seplon Concentrate ที่ไม่มีทะเบียนยาและไม่มีชื่อที่อยู่ผู้ผลิต จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์อื่น ที่ไม่ใช่ยาในราคาสูงกว่าปกติและทุจริตในการจัดซื้อใหม่เย็บแผลคำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า อุทธรณ์เรื่องนี้ มีประเด็นที่ควรต้องพิจารณาวินิจฉัย 3 ประเด็น คือ (1) ประเด็นที่อุทธรณ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. (2) ประเด็นเรื่องการแบ่งซื้อ และ (3) ประเด็นเรื่องการจัดซื้อยาจากผู้ขาย ที่ไม่ได้รับ อนุญาตให้ขายยาตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ซึ่งมีความเห็นดังนี้

(1) ประเด็นที่อุทธรณ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. โดยอุทธรณ์ใน ส่วนของการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542 และการแจ้งข้อกล่าวหาในการ ไล่สวนของคณะอนุกรรมการไล่สวนของ ป.ป.ช. นั้น เห็นว่า เรื่องเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของ ป.ป.ช. ผู้อุทธรณ์อาจอ้าง เหตุดังกล่าวประกอบ ในการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองหยิบยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเห็นสมควร ไม่ก้าวล่วงเข้าในการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

(2) ประเด็นเรื่องการแบ่งซื้อ เห็นว่า การพิจารณาว่า การจัดซื้อพัสดุ รายการใดเป็นการแบ่งซื้อที่ผิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 22 วรรคสอง หรือไม่ นั้น เฉพาะแต่ข้อเท็จจริงที่ว่า ได้มีการจัดซื้อพัสดุรายการใดไปแล้วและต่อมาได้มีการจัดซื้อพัสดุรายการเดียวกันนั้นอีกในเวลาใกล้เคียงกัน เพียงเท่านั้นยังไม่เพียงพอให้เชื่อได้ว่าเป็นการแบ่งซื้อที่ผิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ พักุดดังกล่าว เพราะความในข้อ 22 วรรคสอง ข้างต้น กำหนดว่าห้ามมิให้ดำเนินการแบ่งซื้อโดยลดวงเงินที่จะซื้อ ในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อเปลี่ยนไป แต่อุทธรณ์เรื่องนี้ไม่มีข้อมูลว่าการจัดซื้อ Seplon Concentrate ก็คือการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยา หลายรายการก็แต่ละรายการเหล่านั้น ได้มีการกำหนดไว้ว่าจะจัดซื้อในครั้งเดียว เป็นวงเงิน งบประมาณเท่าไร ดังนั้น จะทราบได้อย่างไรว่าการจัดซื้อในครั้งต่อมาเป็นการลดวงเงินเพื่อให้ อำนาจสั่งซื้อเปลี่ยนไป ทั้งนี้ นอกจากจะมีหลักฐานอื่นประกอบ เช่น การจัดซื้อ Seplon Concentrate นั้น ควรต้องมีหลักฐานประกอบด้วยว่า มีความต้องการ หรือมีแผนการจัดซื้ออยู่แล้ว จำนวน 108 แกลลอน วงเงิน 199,800 บาท ซึ่งจะต้องจัดซื้อในครั้งเดียว แต่กลับแบ่งจัดซื้อเพื่อให้วงเงินอยู่ใน อำนาจเช่นนี้เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า มีการจัดส่ง Seplon Concentrate ที่จัดซื้อครั้งที่สองให้โรงพยาบาลชุมชนหลายแห่งในจังหวัด สุพรรณบุรีด้วย แทนที่จะจัดส่งให้ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตามที่อ้าง แสดงว่าไม่ได้มีความต้องการอย่างแท้จริง หรือมีแผนการ จัดซื้อ Seplon Concentrate จำนวน 108 แกลลอน ในวงเงิน 199,800 บาท อยู่ก่อนมาตั้งแต่ต้น อันจะ ทำให้เห็นว่า การจัดซื้อ เพิ่มอีกเป็นครั้งที่สอง นั้น เป็นการแบ่งซื้อมาจาก จำนวน 108 แกลลอน ที่กำหนดไว้เพราะมิฉะนั้นแล้ว แม้จะแบ่งซื้อแต่ก็ต้องส่งมอบได้ครบ ไม่ต้องนำไปแจกจ่ายให้ โรงพยาบาลชุมชน พฤติกรรมเช่นนี้อาจเป็นการดำเนินการจัดซื้อโดยไม่เหมาะสมสอดคล้องกับ ความต้องการแท้จริง แต่ฟังไม่ได้ว่าเป็นการแบ่งซื้ออันเป็นการผิดระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 22 วรรคสอง แต่อย่างใด การจัดซื้อยาและ เวชภัณฑ์ ที่มีใช้ยารายการอื่น ๆ ในเรื่องนี้ก็พิจารณาได้ในทำนองเดียวกัน ประกอบกับ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะที่ 2 ฝ่ายข้างมาก ได้พิจารณาวินิจฉัยรายละเอียดในประเด็นนี้ แต่ละรายการไว้ด้วย แล้ว ซึ่ง ก.พ.ค. เสียงข้างมากเห็นด้วย จึงเห็นว่าในประเด็น เรื่องการแบ่งซื้อยัง ฟังไม่ได้ว่า ผิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(3) ประเด็นเรื่องการจัดซื้อยาจากผู้ขายที่ไม่ได้รับอนุญาต ให้ขายยาตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 เห็นว่า เนื่องจากผู้ขาย Seplon Concentrate เป็นผู้ขายรายหนึ่งที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ขายยา ตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 และมีข้อโต้แย้งกันว่า Seplon Concentrate เป็น “ยา”หรือไม่ จึงควรวินิจฉัยเสียก่อน โดยเห็นว่า เมื่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีหนังสือ ที่ สธ 1009.3/4116 ลงวันที่ 11 เมษายน 2555 ตอบคำถามที่สำนักงาน ป.ป.ช. สอบถามว่า น้ำยา ฆ่าเชื้อ โรค Seplon Concentrate จัดเป็นยาตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 หรือไม่ โดยตอบว่า น้ำยาฆ่าเชื้อ โรค Seplon Concentrate หากผู้ผลิตมีความมุ่งหมายใช้สำหรับฆ่าเชื้อที่ใช้ โดยตรงต่อร่างกายมนุษย์ เช่น ทำความสะอาดฆ่าเชื้อมือของแพทย์ ก่อนทำการผ่าตัดทำความสะอาดฆ่าเชื้อผิวหนังของผู้ป่วยก่อนผ่าตัด หรือทำความสะอาดฆ่าเชื้อบริเวณแผล จะเข้าข่ายเป็น “ยา” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 แต่หากมีความมุ่งหมายสำหรับทำความสะอาดเครื่องมือแพทย์เท่านั้นจะจัดเป็น “เครื่องมือแพทย์” ตาม มาตรา 4 (1) (ฉ) แห่งพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์พ.ศ. 2551 จากคำตอบดังกล่าวจึงแปลความในทางตรงข้ามได้ว่า หากไม่ได้ผลิต โดยมุ่งหมายให้ใช้สำหรับฆ่าเชื้อ โดยตรงกับร่างกายมนุษย์แล้ว จะไม่ เข้าข่ายเป็น “ยา” และปรากฏจากบัตรสนเท่ห์ที่ร้องเรียนกล่าวหา ผู้อุทธรณ์ต่อ ป.ป.ช.ว่า ซื้อน้ำยาฆ่าเชื้อ โรค Seplon Concentrate ที่เป็นยาปลอม โดยแบบฉลากน้ำยาฆ่าเชื้อโรคที่จัดซื้อ ไปด้วย ซึ่งมีข้อความระบุชัดเจนว่า “ใช้น้ำยาฆ่าเชื้อโรคทั่วไป เช่น ทำความสะอาดพื้น ห้องคนไข้ นอก/ในห้องผ่าตัด ห้องน้ำ กระจก โถง ธรณี เฟอร์นิเจอร์ ล้างเครื่องมือที่ใช้แล้วก่อนนำไปนึ่ง แช่ปรอทวัดไข้แช่เครื่องมือที่ สะอาดแล้วเพื่อฆ่าเชื้อ”และระบุสิ่งที่ไม่ควรทำไว้ด้วยว่า “ห้าม นำไปใช้กับร่างกายมนุษย์” น้ำยาฆ่าเชื้อโรค Seplon Concentrate ที่จัดซื้อในกรณีตามอุทธรณ์นี้จึงไม่ใช่ “ยา” ตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 นอกจาก Seplon Concentrate แล้ว ยังมีการจัดซื้อยา จากผู้ขายที่ไม่ได้รับอนุญาตอีกบางราย จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำความผิดกล่าวหาของผู้อุทธรณ์ทั้งสองเป็น ความผิดทางวินัย อย่างร้ายแรง ตามที่ ถูกชี้มูลความผิดและถูกลงโทษหรือไม่ซึ่งเห็น ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เสียงข้างมาก ได้พิจารณาวินิจฉัยในส่วนนี้ไว้ชัดเจนแล้ว ก.พ.ค. เสียงข้างมากเห็นชอบด้วยว่า อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 เป็นกรณีเฉพาะผู้ประกอบการเกี่ยวกับยาทั้งเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้าและผู้ขาย แต่ไม่ครอบคลุมถึงในกรณีที่เป็น ผู้ซื้อยา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ที่ 1 ได้อนุมัติในการจัดซื้อยา จาก ผู้ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการขายยาตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 เพื่อนำไปใช้ในหน่วยงานในสังกัดการอนุมัติจัดซื้อยา ดังกล่าวนั้นจึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในสถานะของพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 แต่อย่างใด แต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในสถานะของผู้บริหารหน่วยงาน ส่วนผู้อุทธรณ์ ที่ 2 มิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติยา

พ.ศ.2510 แต่อย่างไรก็ดี จึงไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นว่ากรณีที่ผู้อุทธรณ์ที่ 1 ได้อนุมัติจัดซื้อยาแม้เป็นบริษัทห้างร้านที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ขายยา กรณียังไม่ถือว่าเป็นความผิดวินัย การอนุมัติจัดซื้อยานี้เป็นการดำเนินการโดยชอบแล้ว

โดยสรุป ก.พ.ค. โดยมติเสียงข้างมาก จึงวินิจฉัยให้ ลต.โทษผู้อุทธรณ์ทั้งสองจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ

2) *ตัดเงินเดือน กรณีประมาณเงินเดือนในการรักษาเอกสาร ของทางราชการ (เรื่องแดงที่ 0054157)*

ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์รับราชการตำแหน่งนักวิชาการเงิน และบัญชีชำนาญการพิเศษ กลุ่มคลังและพัสดุสำนักบริหารกลาง ช่วยราชการกลุ่มตรวจสอบภายใน ระดับกระทรวงได้ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้อุทธรณ์ 5% เป็นเวลา 3 เดือน ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ และฐาน ประมาณเงินเดือนในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 82 (2) (3) และมาตรา 83 (4) มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีประมาณ เงินเดือนในหน้าที่ราชการไม่ให้ความสำคัญในการควบคุม กำกับดูแล จัดเก็บรักษาเอกสารหลักฐานการเงินของทางราชการทั้งที่มีหน้าที่ โดยตรงในการจัดเก็บรักษาเอกสารหลักฐานราชการให้เป็นระบบ ระเบียบ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 เป็นเหตุให้ต้นฉบับหนังสือของกลุ่มคลังและพัสดุซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบและเป็นหนังสือ ที่กระทรวงอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าจัดซื้อที่ดิน จำนวน 35 ไร่ ให้กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สืบค้นหาไม่พบ เมื่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงต้องการใช้เอกสารดังกล่าว ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า คู่กรณีในอุทธรณ์ได้ยกหนังสือของกลุ่มงานคลังดังกล่าวขึ้นให้เป็นเอกสารทางการเงินที่สำคัญ ทั้ง ๆ ที่เป็นเพียงบันทึกที่ทำขึ้นเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่ออนุมัติจ่ายเงินค่าที่ดิน ซึ่งมีการดำเนินการจัดซื้อต่อเนื่องกันมาจนได้รับอนุมัติให้จัดซื้อจากรัฐมนตรีแล้ว ทั้งผู้อนุมัติ ให้จ่ายเงินผู้เสนอรวมทั้งผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดโต้แย้งอันจะทำให้ต้องตรวจสอบต้นฉบับหนังสือฉบับนี้อีก การที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมรับกันว่างานงบประมาณและบัญชีเป็นผู้เก็บต้นฉบับหนังสือนี้หลังจากลงบัญชีแล้ว แสดงว่ามีการมอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบเก็บรักษาเอกสารแล้ว และการลงบัญชีกับการจัดเก็บเอกสารดำเนินการตั้งแต่ปี 2548 ทั้งเป็นที่ยอมรับกันว่า ในห้วงเวลาต่อมาได้มีการตรวจสอบสืบค้นเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินมาโดยตลอด แต่เมื่อความปรากฏในปี 2554 ว่า ค้นหาต้นฉบับหนังสือฉบับนี้ไม่พบซึ่ง

ผู้รับผิดชอบในช่วงนั้นมีอย่างน้อย สามราย คือ หัวหน้างาน งบประมาณและบัญชีผู้อุทธรณ์และผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง แต่กลับพิจารณาดำเนินการทางวินัยและลงโทษเฉพาะผู้อุทธรณ์การที่คู่กรณีในอุทธรณ์ไม่พิจารณาดำเนินการกับข้าราชการรายอื่น ๆ ในกรณีเดียวกัน แม้จะไม่ใช่เหตุผลที่จะพิจารณาว่าผู้อุทธรณ์ไม่มีความผิด แต่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการที่ไม่ทั่วถึง ดำเนินการโดยไม่สิ้นกระแสความ เมื่อหนังสือฉบับดังกล่าวไม่ใช่เอกสารสำคัญขนาดที่ต้องควบคุมกำกับดูแลเป็นพิเศษและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงาน สารบรรณ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2548 ไม่ได้กำหนดให้ดำเนินการเป็นพิเศษแต่อย่างใด ยิ่งเมื่อพิจารณามูลเหตุอันเป็นที่มาของการสอบสวนทางวินัยประกอบด้วยแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าไม่มีพฤติกรรมการของผู้อุทธรณ์ ในสำนวนนี้ที่ถือได้ว่าเป็นความผิดถึงขนาดสมควรถูกลงโทษทางวินัย ก.พ.ค. จึงเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้น คำสั่งลงโทษผู้อุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษ

3) ไล่ออก กรณีเบิกค่าจ้างเท็จ (เรื่องแดงที่ 0035157)

ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์เดิมรับราชการตำแหน่งเจ้าพนักงาน ควบคุมโรค 6 สังกัดศูนย์ควบคุมโรคติดต่อ นำโดยแมลง จังหวัด จ. อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 กรณีได้ขออนุมัติจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวัน จำนวน 2 ราย โดยขออนุมัติจ้าง จำนวน 5 ครั้ง เมื่อได้รับอนุมัติให้จ้างลูกจ้างชั่วคราวทั้งสองไม่มาปฏิบัติราชการตามที่จ้าง แต่ผู้อุทธรณ์กลับทำการเบิกเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างชั่วคราวทั้งสองราย รวมเป็นเงิน 67,378.50 บาท โดยผู้อุทธรณ์อุทธรณ์ว่า ระดับโทษรุนแรงไม่เหมาะสมแก่กรณีความผิด รวมทั้งการสอบสวนปล่อยเวลาด่วงเลยมานานเกือบ 10 ปีแต่รีบสรุปสำนวนในช่วงขอพระราชทานอภัย โทษโดยมีการตั้งธงความผิดไว้ล่วงหน้า และ ไม่นำผลการสอบสวนมาพิจารณา ไม่มีการพิจารณาประเด็นการทำงานและเจตนาในการ ปฏิบัติงานประกอบพฤติกรรมการทำงานในท้องถิ่นของลูกจ้าง ชั่วคราวรายวันทั่วไป ลูกจ้างรายวันทั้งสองคนได้ลงนามรับเงินและรับเงินไปจริง เป็นการจ่ายเงินตามหลักฐานการทำงานของเจ้าหน้าที่ในสมุดลงเวลา คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อคณะกรรมการสอบสวนแจ้ง สว.3 ให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ผู้อุทธรณ์ยังไม่มีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และตามเอกสาร บันทึกข้อความคณะกรรมการสอบสวน สคร.3 จังหวัดชลบุรีที่ สช 0410.1/คกส/01 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2553 มีเนื้อหาใน บันทึกข้อความฉบับนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสอบสวน ได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วจึงขอรายงานผลการสอบสวนให้ คู่กรณีในอุทธรณ์ในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทราบ ปรากฏตามรายงานผลการสอบสวน (สว.6) ฉบับลงวันที่ 9 มีนาคม

2553 แต่ตามถ้อยคำของกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการสอบสวนที่ว่า เคยเห็นบันทึกดังกล่าวเพราะเป็นผู้จัดทำบันทึกฉบับดังกล่าวเอง โดยได้รับการประสานจากกรม แต่ก็จำไม่ได้ว่า ได้มีการจัดทำหน้าบันทึกเสนอรายงานมาก่อนหรือไม่ และเหตุที่ลงชื่อเอง โดยไม่ได้เสนอให้ประธานคณะกรรมการสอบสวนลงนามก็เพราะ เห็นว่า ไม่มีสาระสำคัญที่จะกระทบ ประกอบกับ ประธานกรรมการสอบสวน ได้ให้ถ้อยคำว่าไม่เคยเห็นบันทึกข้อความฉบับดังกล่าว มาก่อน และไม่ทราบว่าบันทึกฉบับดังกล่าวนี้จัดทำขึ้นตั้งแต่เมื่อใด อันเป็นการผิดปกติที่เลขานุการจะเป็นผู้ลงนามในหนังสือรายงานผล การสอบสวนเสนอให้ผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทราบ เพราะ โดยทั่วไป หนังสือรายงานผลการสอบสวนที่เสนอให้ผู้สั่งแต่งตั้ง กรรมการสอบสวน ผู้ลงนามเสนอจะต้องเป็นประธานคณะกรรมการสอบสวน แต่ในเรื่องนี้กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนได้ลงนามในหนังสือดังกล่าวโดยได้รับการประสานจากกรม ให้มาทำหนังสือฉบับนี้ถือเป็นข้อพิรุธอย่างยิ่ง ประกอบกับในส่วนของความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนที่ปรากฏในรายงานผลการสอบสวน (สว.6) รับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ได้จัดทำขึ้นใหม่ ในภายหลัง จึงถือว่าการสอบสวนได้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 20 พฤษภาคม 2553 แล้ว และยังฟัง ข้อเท็จจริงได้อีกว่า คณะกรรมการสอบสวนได้มีการแก้ไขรายงานผลการสอบสวน (สว.6) ภายหลังจากที่หมดหน้าที่ หากผู้กรณีในอุทธรณ์เห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนฟังข้อเท็จจริงหรือปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทบัญญัติของกฎหมายผิดพลาดคลาดเคลื่อน ทำให้มีความเห็นผิดพลาดหรือไม่เหมาะสมก็ย่อมสั่งการให้คณะกรรมการสอบสวน พิจารณาทบทวนแล้วรายงานผลให้พิจารณาใหม่ได้การที่ได้เปลี่ยนแปลงผลการสอบสวนจากเดิมที่ได้มีความเห็นแต่แรกแล้วว่า ให้ยุติเรื่องนี้เป็นผู้อุทธรณ์ มีความผิดร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และเห็นสมควรลงโทษปลด ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ การสอบสวนจึงขัดกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ประกอบมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และยังทำให้การสอบสวนไม่ได้ความยุติธรรมตาม เจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งยังขัด ต่อมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย นอกจากนี้พฤติการณ์การกระทำของผู้อุทธรณ์ยังไม่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 133 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คำสั่งลงโทษไล่ผู้อุทธรณ์ ออกจากราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก.พ.ค. จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

4) ใล่ออก กรณีไม่ทำหลักฐานการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ (เรื่องแดงที่

0029157)

ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์เดิมรับราชการตำแหน่งพยาบาล เทคนิคชำนาญงาน โรงพยาบาลแห่งหนึ่ง สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้อุทธรณ์คำสั่งในการที่ถูกผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมติ อ.ก.พ. จังหวัด สังกัด โทษใล่ออกจากราชการ ฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีเมื่อครั้งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสถานีอนามัยได้เบิกเงินของสถานีอนามัย จำนวน 210,000 บาท ซึ่งมีหลักฐานการเบิกจ่าย ที่ถูกต้อง 34,200 บาท ไม่มีหลักฐานการเบิกจ่ายให้ตรวจสอบได้ จำนวน 175,800 บาท ประกอบกับไม่มีการจัดทำบัญชีเงินสด ไม่มีหลักฐานการขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง ไม่มีหลักฐานการจัดทำบัญชี เงินประกันสุขภาพ คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 และ ข้อ 14 ข้อ 15 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วย การสอบสวนพิจารณา และข้อ 4 (3) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งมีหลักการว่าในการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ต้องมีการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และสอบถามว่าได้กระทำการ ตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ หากผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพคณะกรรมการ สอบสวนต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า เป็นความผิดวินัยกรณีใด ฐานใด ซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหายังคงยืนยันตามที่รับสารภาพ คณะกรรมการสอบสวนต้องบันทึกถ้อยคำรับสารภาพและเหตุผลในการรับสารภาพ (ถ้ามี) ไว้โดยในกรณีนี้คณะกรรมการสอบสวนจะยุติการสอบสวนแล้วประชุมพิจารณาลงมติและจัดทำรายงานการสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยตาม มาตราใดและควรได้รับโทษสถานใดเลยก็ได้ หรือจะทำการสอบสวนต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้และในกรณีที่รับสารภาพนี้ ยังอาจเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 104 วรรคสอง (การพิจารณากำหนดโทษ) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ซึ่งแสดง ให้เห็นว่าแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะรับสารภาพ แต่ก็เป็นที่ของ คณะกรรมการสอบสวนที่ต้องแจ้งว่าการกระทำตามที่รับสารภาพ เป็นความผิดวินัยกรณีใด มาตราใด เพราะอาจมีผลทำให้ผู้ถูกกล่าวหา เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ โดยเปลี่ยนเป็นไม่รับสารภาพก็ได้ หากทราบว่าการกระทำตามที่รับสารภาพจะเป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรง และอาจถูกกลงโทษปลดออกหรือใล่ออกจากราชการ ซึ่งเรื่องนี้เป็นสาระสำคัญของการสอบสวนดำเนินการทางวินัยที่ หากได้มีการดำเนินการมาโดยไม่ถูกต้อง อาจทำให้เสียความเป็นธรรม และอาจมีผลทำให้การสอบสวนดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บันทึกถ้อยคำของผู้อุทธรณ์ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2548 จะมีถ้อยคำว่า “ข้าพเจ้า ขอรับสารภาพว่าจะนำเงินมาวางไว้ที่ประธานคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัย จำนวน 175,800 บาท ... เงินจำนวน ดังกล่าวข้าฯ ยอมรับว่าข้าฯ บกพร่องและนำเงินมาใช้จริง จึงขอชดใช้คืน” แต่เนื่องจากการให้ถ้อยคำในครั้งนี้มีคณะกรรมการร่วมสอบปากคำเพียง 2 ราย จึงไม่เป็นไปตามข้อ 18 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาซึ่งกำหนดว่าในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ต้องมีกรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด ดังนั้น การสอบปากคำครั้งนี้จึงไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดและเสียไปตามนัยข้อ 35 ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน จึงไม่อาจนำมารับฟังได้ประกอบกับเมื่อพิจารณาเนื้อหาของ การให้ถ้อยคำก็เป็นเพียงการยอมรับว่านำเงินไปใช้จริง มิได้ถึงกับยอมรับว่านำไปใช้ส่วนตัวซึ่งในประเด็นนี้เองอ.ก.พ. จังหวัด ก็มีความสงสัยและมีมติให้สอบสวนเพิ่มเติมว่า เงินที่นำไปใช้โดยไม่มีเอกสาร หลักฐานในการเบิกจ่ายนั้นได้นำไปใช้ในการใดเพื่อประโยชน์ส่วนตัว จริงหรือไม่ กรณีที่ได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ก็ให้หาหลักฐานเอกสารหรือพยานแวดล้อมมาประกอบ ซึ่งผู้อุทธรณ์ ก็ได้้นำแสดงหลักฐานบางส่วน คือ ใบเสร็จรับเงินชำระค่าน้ำและค่าไฟฟ้า ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่าเงินบางส่วนได้มีการนำไปใช้จ่ายค่าน้ำและค่าไฟฟ้าของสถานีอนามัยแสดงให้เห็นว่าถ้อยคำนี้ยังไม่เป็น การรับสารภาพโดยปราศจากข้อสงสัยอันจะนำมาใช้รับฟังเพื่อลงโทษได้ ส่วนบันทึกถ้อยคำของผู้อุทธรณ์ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2548 ซึ่งเป็นการให้ถ้อยคำครั้งแรกและภายหลังจากรับทราบ ข้อกล่าวหาแล้วกับทั้งมีคณะกรรมการสอบสวนครบ 5 รายนั้น โดยที่บันทึกถ้อยคำฉบับดังกล่าวผู้อุทธรณ์ได้ให้ถ้อยคำว่า “ข้าฯขอให้ ถ้อยคำดังนี้มีเงินสดอยู่ในมือตามยอดที่ตั้งไว้แล้ว ขอความกรุณา ดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยจะขอความมั่นใจและนำเงินเข้าบัญชี ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นเดือน ถ้าไม่ปฏิบัติตามที่ให้ลายลักษณ์อักษรไว้ ยินดีรับความผิดทุกประการ จะไม่หลบหนีโดยเด็ดขาด ขอชี้แจงตาม (1) ไม่ได้จัดทำจริง ไม่เข้าใจในระบบ (2) ได้จัดจ้างแล้วไม่ถูกต้อง จากทางอำเภอ ได้จ่ายเงินให้ผู้รับจ้างแล้วทุกเดือน แต่แบบอนุมัติ ทางอำเภอบอกไม่ถูกต้อง อนุมัติไม่ได้ขาดการแนะนำระบบงานการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน สถานีอนามัยขาดความเป็นตัวของตัวเอง” ซึ่งเห็นได้ว่าแม้ผู้อุทธรณ์จะยอมรับว่าไม่ได้จัดทำบัญชีจริง แต่ผู้อุทธรณ์ก็ได้อ้างในทำนองที่ว่า ตนเองไม่เข้าใจในระบบการเงิน การบัญชีและการพัสดอนแสดงว่าผู้อุทธรณ์ยังให้การภาคเสธ มิได้รับสารภาพโดยปราศจากข้อสงสัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้ความจริงและยุติธรรม ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และข้อ 11 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา อย่่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การให้ถ้อยคำดังกล่าวเป็นการรับสารภาพแล้ว คณะกรรมการสอบสวนยังต้อง

ดำเนินการตามข้อ 14 วรรคสี่ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาที่กำหนดว่า ในกรณีที่ ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพ คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า การกระทำเป็นความผิด วินัยกรณีใด หากยังคงยืนยันตามที่รับสารภาพ ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพ แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่า การกระทำตามที่รับสารภาพเป็นความผิดวินัย กรณีใด มาตราใดและไม่ได้สอบถามว่าจะยังคงยืนยันตามที่รับสารภาพ หรือไม่ ทั้ง ๆ ที่เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะผู้อุทธรณ์อาจไม่ยืนยันถ้อยคำรับสารภาพ และอาจมีการต่อสู้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในลักษณะ ที่เข้มข้นกว่าเดิม ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 วรรคสี่ข้างต้น จึงเป็นสาระสำคัญที่ทำให้เสียความเป็นธรรม และเมื่อการดำเนินการไม่ถูกต้องตามข้อ 14 วรรคสี่แล้ว กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์รับสารภาพ อันจะเป็นผลให้คณะกรรมการสอบสวน ยุติการสอบสวนได้และไม่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ว่าด้วยกรณีที่มีความผิดปรากฏ ชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 104 วรรคสอง (การพิจารณากำหนดโทษ) โดยไม่สอบสวนหรืองดการ สอบสวนก็ได้ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏต่อมาว่า ในการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดและอ.ก.พ. จังหวัดจะได้มีการดำเนินการสอบสวน เพิ่มเติม ซึ่งเป็นการดำเนินการตามอำนาจในข้อ 33 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาที่ตาม แต่หาใช่ เป็นการแก้ไขการสอบสวนที่ดำเนินการสอบสวนมาโดยไม่ถูกต้อง ตามข้อ 14 วรรคสี่ ตามอำนาจตามนัยข้อ 37 ของกฎ ก.พ. ฉบับ เดียวกัน ดังนั้น ความไม่ถูกต้องนั้นจึงยังคงอยู่ และเมื่อผู้ว่าราชการ จังหวัด และ อ.ก.พ. จังหวัด ได้นำถ้อยคำของผู้อุทธรณ์ที่ได้จากการ ดำเนินการที่ไม่ถูกต้องนั้นมารับฟังแล้วมีคำสั่งลงโทษแก่ผู้อุทธรณ์ จึงเป็นการมีคำสั่งลงโทษโดยกระบวนการที่ไม่ถูกต้องตาม หลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็น สาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับกรณีนั้น เมื่อการดำเนินการสอบสวนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กำหนด โดยเฉพาะการที่คณะกรรมการสอบสวน ยุติการสอบสวน โดยเห็นว่าผู้อุทธรณ์ให้ถ้อยคำรับ สารภาพ แต่กลับไม่มีการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่า การกระทำตามที่รับสารภาพนั้น เป็นความผิด วินัยกรณีใด มาตราใด และไม่ได้สอบถามผู้อุทธรณ์ว่า จะยังคงยืนยันตามที่รับสารภาพหรือไม่อัน เป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ เสียความเป็นธรรม เพราะผู้อุทธรณ์จะขาดข้อมูลในการตัดสินใจว่า จะยังคงยืนยันตามที่รับสารภาพต่อไปหรือไม่และขาดโอกาสในการ ต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ ดังนั้น คำสั่งที่สั่งไล่ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งลงโทษที่เกิดจากกระบวนการที่ ดำเนินการ มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลให้เป็นคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ก.พ.ค.

จึงวินิจฉัยให้คู่กรณีในอุทธรณ์ยกเลิกคำสั่งลงโทษดังกล่าว และให้ดำเนินการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้องตาม กฎหมายต่อไป

4.1.2 กรณีก.พ.ค.วินิจฉัยว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น

1) กรณีที่ 1 ไล่ออก กรณีเบิกค่าเช่าบ้านเท็จ (เรื่องแดงที่ 0065157)

ข้อเท็จจริงผู้อุทธรณ์เดิมรับราชการตำแหน่งนักจัดการ งานทั่วไป ชำนาญการ สังกัดสำนักงานพลังงานจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวง พ. ใต่อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ในการที่ถูก ปลัดกระทรวง โดยมค.ก.พ.สำนักงานปลัดกระทรวง พ. สั่งลงโทษ ไล่ออกจาก ราชการฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีเบิกเงินค่าเช่าบ้านเท็จ และ นำ ใบเสร็จรับเงินมาเป็นหลักฐานในการขอเบิกเงินค่าเช่าและเชื่อได้ว่าเป็นผู้ปลอมใบเสร็จรับเงินซึ่งมี ลายมือชื่อของผู้อื่น โดยไม่ได้รับความยินยอม โดยใช้เอกสารดังกล่าวเป็นหลักฐานประกอบการเบิก เงินค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2552 – 30 กันยายน 2553 เป็นจำนวนเงิน 60,000 บาท โดย จงใจเบิกและรับไปโดยรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนเองไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินดังกล่าว โดยผู้อุทธรณ์ อุทธรณ์ว่าได้ทำสัญญาเช่าบ้านกับผู้ให้เช่าจริง ในครั้งแรกที่ทำสัญญาเช่าผู้ให้เช่าได้ฝากใบเสร็จที่ลง ลายมือชื่อผู้ให้เช่าผ่าน นางสาว ว. มาให้ผู้อุทธรณ์ จำนวน 1 เล่ม แต่จำไม่ได้ว่ามีใบเสร็จ กี่ใบ โดย ได้ฝากบอกกับนางสาว ว. มาว่าหากจะใช้ใบเสร็จก็กรอก ข้อมูลได้เลยมิได้มีการปลอมลายมือชื่อ ของผู้ให้เช่ามาแต่ต้นเพราะ เป็นการลงลายมือชื่อไว้ล่วงหน้าและยินยอมให้กรอกข้อมูลอื่น ได้ใน ภายหลัง ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบของทาง ราชการแต่การพักอาศัยในความเป็น จริงที่ผ่านมาอาจไม่ต่อเนื่องกัน เนื่องจากผู้อุทธรณ์มีความจำเป็นที่ต้องไปราชการ ไปฝึกอบรม ประกอบกับในช่วงระยะเวลาเดียวกัน สามิของผู้อุทธรณ์ประสบ อุบัติเหตุได้รับอันตรายถึงสาหัส ผู้ อุทธรณ์ต้องดูแลพาไปพบแพทย์ ตามรายการนัดอย่างใกล้ชิดในการแจ้ง สว.3 คณะกรรมการ สอบสวน ไม่ได้ส่งสำเนา รายงานการสอบสวนพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้อุทธรณ์ ทราบเพื่อใช้สิทธิโต้แย้งแต่อย่างใด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) คณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็เป็นชุดเดียวกัน คำสั่งลงโทษ จึงมิชอบตามนัยมาตรา 16 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้อุทธรณ์ออก จากราชการ คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้ทำสัญญาเช่าบ้านจากเจ้าของบ้าน คนแรกแต่ผู้อุทธรณ์ไม่ได้อยู่อาศัยในบ้านที่เช่าจริง อีกทั้งไม่ได้เป็นผู้ชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่า ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าของบ้านคนเดิมหรือเจ้าของบ้านคนใหม่และผู้อุทธรณ์ได้ ใช้ใบเสร็จรับเงินที่มีลายมือชื่อ

คล้ายลายมือชื่อของผู้ให้เช่าคนแรก เป็นเอกสารขอรับเงินค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2552 ถึงเดือนกันยายน 2553 จำนวนเงิน 42,000 บาท จึงเป็นการเบิก ค่าเช่าบ้านอันเป็นเท็จ เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามมาตรา 7 และมาตรา 14 ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 การกระทำของผู้อุทธรณ์เป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ประกอบกับตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีที่ นร 0204/ว 61 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2541 ได้ กำหนดแนวทางการลงโทษให้ถือว่าเป็นการทุจริต การกระทำของผู้อุทธรณ์จึงเป็นความผิดวินัยฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็น ผู้ ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และคณะกรรมการสอบสวนวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบ ละเมิดฟังข้อเท็จจริงเรื่องนี้ทำนองเดียวกับข้อเท็จจริงตามรายงาน การตรวจสอบ สืบสวนของสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 1 (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ที่ว่าผู้อุทธรณ์ได้เบิกเงินค่าเช่าบ้านโดยไม่ได้ ออัสอยู่จริงและไม่ได้จ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้กับผู้ให้เช่า ทั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็รายงานผลการสอบสวนก่อน จึง ไม่มีเหตุให้พิจารณาตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ผู้อุทธรณ์ไม่เคยคัดค้านหรือขอให้เปลี่ยน กรรมการในชั้นสอบสวนทางวินัย เพิ่งจะ ยกขึ้นกล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์จึงไม่มีน้ำหนักให้รับฟังได้ และแม้ คณะกรรมการสอบสวนวินัยจะไม่ได้ส่งสำเนาหนังสือสองฉบับตามที่ ระบุไว้ใน สว.3 ให้ผู้อุทธรณ์ก็ตาม ก็ยังไม่ถึงกับทำให้ผลการสอบสวนเสียไป เพราะผู้อุทธรณ์ได้มีโอกาสให้ถ้อยคำแก้ข้อกล่าวหา และยื่นหนังสือชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยมีได้หลงข้อต่อสู้แต่อย่างใด จึงไม่กระทบถึงความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ ก.พ.ค. จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

2) กรณีที่ 2 ภาคทัณฑ์ กรณีไม่อุทธรณ์เวลาให้แก่ราชการ ละทิ้ง หรือ ทอดทิ้งหน้าที่ราชการ และรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา (เรื่องแดงที่ 0022157)

ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์ดำรงตำแหน่งนักกฎหมาย ระดับชำนาญการพิเศษ ในหน่วยงานหนึ่ง ได้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ในกรณีที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ฐานไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และระเบียบแบบแผนของราชการ ฐานไม่อุทธรณ์เวลาของตนให้แก่ราชการ ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ และฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา 82 (2) (5) และมาตรา 83 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณียื่น ใบลาป่วยในคราวเดียวกันซ้อนหลัง รวม 8 วันทำการซึ่งไม่เป็นไปตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2555 มาปฏิบัติราชการสายเป็นประจำ และมักไม่อยู่ปฏิบัติราชการในเวลา ราชการหลายครั้ง อีกทั้งปรากฏว่า เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2555 และวันที่ 24 สิงหาคม 2555 (ครึ่งวันเช้า) ได้ลงเวลาปฏิบัติ ราชการแล้วแต่ไม่อยู่ปฏิบัติงาน เมื่อผู้บังคับบัญชาให้บันทึกชี้แจง เหตุผลกลับยื่นใบลาป่วยแทนคำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า

(1) จากพยานหลักฐานปรากฏว่าคู่กรณีในอุทธรณ์ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้อุทธรณ์ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบ พร้อมให้โอกาสผู้อุทธรณ์ได้โต้แย้งชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานมาแสดงอย่างเต็มที่ภายใน ระยะเวลาที่เพียงพออันสมควร การดำเนินการสอบสวนและสั่งลงโทษผู้อุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นไปตามขอบอำนาจ ขั้นตอนหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ตามมาตรา 90 มาตรา 91 และ มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว ข้ออุทธรณ์ที่ว่าเป็นการสอบสวนที่ข้ามขั้นตอน และการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงรับฟังไม่ได้

(2) พยานหลักฐานตามสำนวนรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์มีพฤติการณ์มักจะมาทำงานสายในบางวันเมื่อลงเวลามาปฏิบัติราชการ แล้วไม่อยู่ปฏิบัติงานในเวลาราชการ และวันที่ 23 สิงหาคม 2555 – 24 สิงหาคม 2555 (ครึ่งวันเช้า) หลังจากลงเวลา มาปฏิบัติราชการแล้ว ก็ไม่อยู่ปฏิบัติราชการในวันดังกล่าว ครั้นผู้บังคับบัญชาให้ชี้แจงเหตุผลผู้อุทธรณ์กลับยื่นใบลาป่วย ซึ่งพยานหลักฐานตามสำนวนรับฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์เจ็บป่วยจริงแต่อย่างใด และในวันที่ 24 สิงหาคม 2555 นั้น ผู้อุทธรณ์ก็ได้ ยื่นใบลาป่วยย้อนหลังไปในวันที่ไม่มาปฏิบัติงาน ระหว่างเดือน พฤษภาคม 2555 - สิงหาคม 2555 ต่างกรรมต่างวาระกัน รวม 8 ฉบับ และเป็นเวลา 8 วันทำการ ซึ่งไม่ถูกต้องตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2555 พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ ปฏิบัติตามระเบียบและแบบแผนของทางราชการ ละทิ้งหรือทอดทิ้ง หน้าที่ราชการและรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา 82 (2) (5) และมาตรา 83 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 การที่คู่กรณีในอุทธรณ์สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ผู้อุทธรณ์ เป็นการถูกต้องเหมาะสมกับกรณีความผิดแล้ว อุทธรณ์ ฟังไม่ขึ้น จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

3) กรณีที่ 3 ปลดออก กรณีนำข้อสอบที่อยู่ในความรับผิดชอบไปให้นักศึกษา (เรื่องแดงที่ 0023157)

ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์เดิมรับราชการตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ ได้ อุทธรณ์คำสั่ง ต่อก.พ.ค. ในการที่ถูกปลัดกระทรวงคู่กรณี ในอุทธรณ์โดยมติอ.ก.พ. สำนักงาน ปลัดกระทรวงสั่งลงโทษปลดออก จากราชการ กรณีในระหว่างปีการศึกษา 2552 ผู้อุทธรณ์ในฐานะ อาจารย์ประจำ ได้นำข้อสอบซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบให้กับนักศึกษา หญิงซึ่งมีความสนิทสนมและ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเกินกว่าฐานะ อาจารย์กับลูกศิษย์กับตนซึ่งต่อมาผู้อุทธรณ์ได้หมั้นกับ นักศึกษา รายนั้น นักศึกษารายดังกล่าวได้นำข้อสอบไปถ่ายเอกสารและนำไป ให้กับนักศึกษาราย อื่นและนำไปใช้ในการสอบเมื่อเดือนตุลาคม 2552 หลังจากนั้น ได้มีการตรวจพบข้อสอบวิชา ดังกล่าวในหอพักนักศึกษา ซึ่งจากการตรวจสอบแล้วพบว่าข้อสอบมีเนื้อหาส่วนมากตรงกับ

ข้อสอบกลางเทอม 2 ที่นักศึกษาได้สอบไปแล้วเมื่อเดือนตุลาคม 2552 คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีประเด็น ที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการดำเนินการทางวินัยของคู่กรณีในอุทธรณ์ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยที่เรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คู่กรณีในอุทธรณ์ ได้มอบหมายให้นาย ส. นิติกรชำนาญการ และนาย ว. นิติกรผลการสืบสวนข้อเท็จจริง ได้ความว่า ผู้อุทธรณ์นำข้อสอบไปให้ นักศึกษาและมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาว พฤติกรรมของผู้อุทธรณ์มีมูล ที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คู่กรณี ในอุทธรณ์ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ที่สุด การสอบสวนพิจารณาเห็นว่า พฤติกรรมของผู้อุทธรณ์เป็นการ กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ ราชการ และฐานไม่สุภาพเรียบร้อย ไม่รักษาความสามัคคี และต้อง ช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกัน ตาม มาตรา 82 (7) (10) มาตรา 83 (4) ประกอบมาตรา 84 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สมควร ลงโทษตัดเงินเดือน 5 % เป็นเวลา 3 เดือน กลุ่มเสริมสร้างวินัย ฯ พิจารณารายงานผลการสอบสวนวินัย แล้วเห็นชอบตามความเห็น ของคณะกรรมการสอบสวน คู่กรณีในอุทธรณ์ได้แจ้งให้หัวหน้ากลุ่ม เสริมสร้างวินัยฯ พิจารณาระดับ โทษที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอและ ความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งอาจารย์ของผู้อุทธรณ์หรือไม่ ซึ่ง หัวหน้ากลุ่มเสริมสร้างวินัย ฯ ได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมมติกรของกลุ่ม เสริมสร้างวินัยฯ แล้วมติกรเสียงข้างมากเห็นว่าพฤติกรรมโดยรวมของ ผู้อุทธรณ์มีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และพฤติกรรมของ ผู้อุทธรณ์ไม่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นอาจารย์ต่อไป หัวหน้ากลุ่มเสริมสร้างวินัย ฯ รายงานผลการประชุมมติกรฯ และ พิจารณาฐานความผิดและระดับโทษ ซึ่งคู่กรณีในอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์เป็นการกระทำความผิดวินัย อย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สมควรลงโทษปลดออกจากราชการ และเห็นควรเสนอให้อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงฯ พิจารณาโทษตาม มาตรา 97 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งคู่กรณีในอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นชอบ และให้เสนอ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวง ฯ พิจารณา และ อ.ก.พ. สำนักงาน ปลัดกระทรวง ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติกรรมของผู้อุทธรณ์เป็น การกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงมีมติให้ลงโทษปลดออกจากราชการ สำนักงานปลัดกระทรวง ฯ จึงมีคำสั่งลงโทษผู้อุทธรณ์ ปลดออกจากราชการ จึงเห็นว่า การดำเนินการของคู่กรณีในอุทธรณ์ ชอบด้วยกฎหมายแล้วข้ออุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ในประเด็นนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้ ในประเด็นพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของผู้อุทธรณ์เป็น ความผิด ฐานกระทำการ

อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นอาจารย์ประจำภาควิชา ๓ มีหน้าที่รับผิดชอบในระหว่างปีการศึกษา 2552 ได้นำข้อสอบซึ่งได้รับจากนาง พ. ไปให้กับนางสาว ส. นักศึกษา ซึ่งมีความสนิทสนมและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเกินกว่าฐานะอาจารย์กับลูกศิษย์กับตน และต่อมาผู้อุทธรณ์ได้หมั่นกับนางสาว ส. และในระหว่างนั่งรถโดยสารรับจ้างสาธารณะ ผู้อุทธรณ์ได้กำชับนางสาว ส. ว่าไม่ควรให้ทำข้อสอบได้คะแนนสูงเกินกว่า 70-80% เพื่อมิให้เป็นที่น่าสนใจ จากบุคคลอื่น อย่างไรก็ตาม นางสาว ส. ได้นำข้อสอบไปถ่ายเอกสาร และนำไปให้กับเพื่อนนักศึกษาและนำไปใช้ในการสอบ เมื่อเดือนตุลาคม 2552 จริง พฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำที่บุคคล หรือข้าราชการทั่วไปรู้สึกรังเกียจ และทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับกรณีกล่าวหาว่า เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2552 ได้ส่งข้อความเข้ามาที่โทรศัพท์เคลื่อนที่ของนางสาว ส. 3 ครั้ง ข้อความที่ 1 ส่งเวลา 16.16 น. “อึดเทพคำพูดนิชคาด้วย” ข้อความที่ 2 ส่งเวลา 16.50 น. “โทรศัพท์เป็นของตัวเองไม่ต้องให้คุณเอาคืนมาถ้าคุณไม่รู้เรื่องก็ให้อาจารย์เค้าตั้งข้อหาเลยไม่ต้องกลัวมัน ติดต่อปะมะให้อยู่เดียวให้แกขึ้นมาอย่ากลัวมัน” ข้อความที่ 3 ส่งเวลา 17.06 น. “อย่ากลัวมันเดินออกมาได้แล้ว บอกให้เคลียร์กับผู้ปกครองวันหลังบังรู้จะจัดการกับคนพวกนี้ยังไง เมื่อมันชอบเล่นแบบนี้ก็จัดให้มันได้มัน คงคิดว่าใหญ่เต็มทีกับในกะลา” นั้น ผู้อุทธรณ์ยอมรับว่าได้ส่งข้อความดังกล่าว จำนวน 3 ครั้ง จริง โดยอ้างว่า เหตุผลที่ส่งเพียงต้องการให้ นักศึกษามีจิตใจที่เข้มแข็งไม่ให้เกิดใจกลัวจากการสอบสวน นั้น เห็นว่า กรณีนี้ผู้อุทธรณ์มิได้มีเจตนาที่จะส่งข้อความดังกล่าวไปให้นาง พ. และนางค. โดยตรง มีเจตนาเพียงส่งข้อความไปให้นางสาว ส. ซึ่งเป็น คู่หมั้นของตนเท่านั้น พฤติการณ์จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการข่มขู่ อาจารย์และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามมตอ.ก.พ. สำนักงาน ปลัดกระทรวง ๓ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้อุทธรณ์ส่งข้อความไปยัง โทรศัพท์เคลื่อนที่ของนางสาว ส. ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการไม่รักษา ชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน พฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ของตน ตามมาตรา 82 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก.พ.ค. เห็นว่าผู้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

4) กรณีที่ 4 ไล่ออก กรณีเรียกรับเงินและหลอกหลวงว่าจะช่วยเหลือ ให้ผู้อื่นเข้ารับราชการ โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน (เรื่องแดงที่ 0051157)

ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์ตำแหน่งพยาบาลชำนาญการ ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีได้หลอกหลวงผู้ร้อง กับพวกรวม 3 คน ว่าสามารถช่วยให้บุตรและญาติของผู้ร้องกับพวก เข้าทำงานรับราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร โดยไม่ต้องมีการ สอบแข่งขัน ถ้าช่วยไม่ได้จะคืนเงินให้ทั้งหมดพร้อมด้วยดอกเบี้ย ทำให้ผู้ร้องที่ 1 และที่ 2 โอนเงินให้คนละ 400,000 บาท ผู้ร้องที่ 3 โอนเงินให้ 350,000 บาท จนกระทั่งเมื่อช่วยเหลือผู้ร้อง ทั้ง 3 รายไม่ได้จึงได้คืนเงินให้กับผู้ร้องไม่เต็มจำนวน ทำให้ผู้ร้อง ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการดำเนินการ ทางวินัยนั้น ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร 0904/ว 4 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2509 ได้แจ้งเวียนส่วนราชการว่า การดำเนินการ สอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจาก การดำเนินคดีอาญา โดยในการดำเนินการสอบสวนพิจารณาโทษ ทางวินัยข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ได้หลอกหลวงผู้ร้อง กับพวก รวม 3 ราย ว่าสามารถช่วยให้บุตรและญาติของผู้ร้องกับพวกเข้ารับ ราชการเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรโดยไม่ต้องมีการสอบแข่งขัน และรับว่าถ้าช่วยไม่ได้ จะคืนเงินทั้งหมดพร้อมดอกเบี้ยทำให้ ผู้ร้อง หลงเชื่อและผู้ร้องที่ 1 และที่ 2 โอนเงินให้คนละ 400,000 บาท ผู้ร้องที่ 3 ได้จ่ายเงินให้ 350,000 บาท จนกระทั่งเมื่อช่วยเหลือ บุตรผู้ร้องไม่ได้ ผู้อุทธรณ์จึงได้คืนเงินให้กับผู้ร้องไม่เต็มจำนวนทำให้ ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และในการดำเนินคดีอาญากับ ผู้อุทธรณ์ในเรื่องนี้ พนักงานอัยการ ได้ยื่นฟ้องผู้อุทธรณ์กับพวก ฐานร่วมกันฉ้อ โกงประชาชนต่อศาลจังหวัด ม. ซึ่งศาลจังหวัด ม. ได้มีคำพิพากษา เป็นคดีอาญาหมายเลขดำที่ 3946/2553 และ 4289/2553 หมายเลขแดงที่ 3212/2554 และ 3213/2554 ว่าผู้อุทธรณ์กับพวกมีความผิดฐานฉ้อ โกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 343 วรรคแรก โดยร่วมกันหลอกหลวง ผู้เสียหายและประชาชนสามรายต่าง ครั้งต่างคราวกัน จึงเป็น ความผิดสามกรรมต่างกันให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป ให้จำคุกจำเลยที่ 2 กระทงละ 3 ปีรวมจำนวน 9 ปีจำเลยที่ 1 (ผู้อุทธรณ์) ชดใช้ค่าเสียหายบางส่วนแก่ผู้เสียหาย ทั้งสามอันเป็น การบรรเทาผลร้าย จึงสมควรลงโทษสถานเบา จำคุกจำเลยที่ 1 (ผู้อุทธรณ์) กระทงละ 1 ปีรวมจำคุก 3 ปีให้จำเลยทั้งสองร่วมกัน คืนหรือใช้เงินคืนแก่ผู้เสียหายที่ 1 เป็นเงิน 250,000 บาท ผู้เสียหายที่ 2 และที่ 3 เป็นเงินคนละ 300,000 บาท จำเลยได้ อุทธรณ์ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค 4 ได้มีคำพิพากษาว่า จำเลยทั้งสอง โดยทุจริตร่วมกับพวกหลอกหลวงผู้เสียหายทั้งสามด้วยการ แสดงข้อความอันเป็นเท็จ และโดยการหลอกหลวงดังว่านั้น ได้ไป ซึ่งทรัพย์สินของผู้เสียหายทั้งสาม จำเลยทั้งสองจึงมีความผิดฐาน ร่วมกันฉ้อ โกง ซึ่งถือได้ว่าผู้อุทธรณ์มีพฤติการณ์ตามที่ถูกลงโทษ

จริง แต่เหตุที่ศาลอุทธรณ์ภาค 4 มีคำพิพากษายกฟ้องเนื่องจาก ศาลเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ไม่มีความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ตามมาตรา 343 วรรคแรก แต่มีความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 และเป็นความผิดอันยอมความได้ตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 348 ซึ่งผู้เสียหายจะต้องแจ้งความร้องทุกข์ ให้ดำเนินคดีแก่จำเลยภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันที่ผู้เสียหาย รู้เรื่องว่าถูกฉ้อโกงและรู้ตัวผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96 แต่ผู้เสียหายได้แจ้งความร้องทุกข์ให้ดำเนินคดี เกินกำหนดเวลาดังกล่าว เป็นอันขาดอายุความ สิทธินำคดีอาญามา ฟ้องข่มขู่บังคับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (6) จึงฟังได้ว่าผู้อุทธรณ์มีพฤติการณ์ตามที่ถูก กล่าวหาจริง พฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์เป็นความผิด วินัย อย่างร้ายแรง ฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกรณีเรียกร้องเงินจากรายการเพื่อฝากเข้าทำงาน หนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.3/ว 2 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2538 ได้กำหนดแนวทางการลงโทษผู้กระทำความผิดในระดับเดียวกันกับ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 คือลงโทษไล่ออกจากราชการ การที่คู่กรณี ในอุทธรณ์สั่งเพิ่มโทษตามมติ.ก.พ.กระทรวง ศ. จากปลดออก จากราชการเป็น ไล่ออกผู้อุทธรณ์ออกจากราชการตามคำสั่งจังหวัด ม. ที่ 2614/2556 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2556 จึงถูกต้องและ เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์แล้ว อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ก.พ.ค. จึงวินิจฉัย ให้ยกอุทธรณ์ กรณีที่ 9 ภาคทัณฑ์กรณีขอเงินงบประมาณเพื่อซ่อมแซมถนน ที่ถูกน้ำกัดเซาะจากอุทกภัย โดยไม่ชอบด้วยระเบียบของกระทรวงการคลัง (เรื่องแดงที่ 0015157) ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์ตำแหน่งเกษตรอำเภอ (นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการพิเศษ) อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของ ทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ให้ เสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่ใช้ บังคับในขณะที่กระทำความผิด กรณีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ ศ. ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบใช้เงินอุดหนุนของราชการและมีมติให้ขอ เงินงบประมาณจากคณะกรรมการฯ เพื่อซ่อมแซมถนนลูกรังที่ถูกน้ำกัดเซาะ โดยไม่ชอบด้วยระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วย เงินอุดหนุนของราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ข้อ 27 ประกอบหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ อำเภอ ศ. มีอำนาจหน้าที่สำรวจความเสียหายจากภัยพิบัติกรณี ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในอำเภอและความต้องการรับความช่วยเหลือ ด้านต่าง ๆ ของผู้ประสบภัยพิบัติประสานงาน และร่วมดำเนินการ ช่วยเหลือผู้ประสบภัย

พิบัติภัย ก.ช.ภ.อ. หรือ ก.ช.ภ.อ. อื่น ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบใช้เงินอุดหนุนของอำเภอ ส. ดำเนินการซ่อมแซมถนนลูกรังที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย จำนวน 4 โครงการ และซ่อมฝาย จำนวน 1 โครงการ รวม 5 โครงการ เป็นเงิน 499,620 บาท และให้ขอเงินงบประมาณจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด ร. เป็นเงิน 9,075,750 บาท เพื่อซ่อมแซมถนนลูกรังที่ถูกน้ำกัดเซาะ วิศวกรรมเสียหาย จำนวน 67 โครงการ โดยไม่ชอบด้วยระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ข้อ 27 กำหนดว่า การจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน ให้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด และหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ข้อ 5.8.5 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยพิบัติซึ่งมิได้อยู่ในความรับผิดชอบของ ส่วนราชการ ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีเร่งด่วนจำเป็นเพื่อให้ กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยการซ่อมแซมนั้น จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับ โครงการที่ได้รับงบประมาณดำเนินการในบริเวณนั้นอยู่แล้ว สำหรับ การซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นกรณีที่งบประมาณเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็นซึ่งตั้งไว้ในปีนั้น ได้ใช้จ่ายหมดแล้ว ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่ใช้ บังคับในขณะกระทำความผิด และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ เป็นกรณีความผิดเล็กน้อย ประกอบกับผู้อุทธรณ์ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน มีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ผู้อุทธรณ์ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

5) กรณีที่ 5 ไล่ออก กรณีนำโทรศัพท์มือถือพร้อมที่ชาร์จแบตเตอรี่ และยาไอซ์ซุกซ่อนในถุงอาหารเข้าไปในเรือนจำ (เรื่องแดงที่ 0019157)

ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์ เดิม รับราชการตำแหน่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ชำนาญงาน เรือนจำ พ. กรม ร. อุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตามมาตรา 85 (1) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีผู้อำนวยการส่วนควบคุมผู้ต้องขัง หัวหน้าฝ่ายควบคุมผู้ต้องขัง หัวหน้างานควบคุมกลาง เรือนจำ พ. ร่วมกันจับกุมนักโทษชาย (น.ช.) คำ พร้อมกับได้ยึดโทรศัพท์มือถือจำนวน 3 เครื่อง ที่ชาร์จ แบตเตอรี่ 1 ชุด และยาไอซ์ 6 ถุง น้ำหนักรวม 35.2 กรัม ซึ่งซุกซ่อนอยู่ในกล่องข้าวเหนียวมะม่วงและถุงข้าวเหนียวที่ผู้อุทธรณ์ นำเข้าไปให้น.ช. คำ ในเรือนจำ คำ วินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำสั่ง

ที่กรม ร. คู่กรณีในอุทธรณ์ ส่งลงโทษไล่ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า การดำเนินการทางวินัย กับผู้อุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ได้รับรายงาน จากเรือนจำ พ. ว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำ พ. ได้ร่วมกันตรวจค้นรถยนต์ บรรทุกงานฝักกีวชิพพับุง โดยมีผู้อุทธรณ์เป็นผู้ขับขี่ พบยาไอซ์จำนวน 6 ก้อน น้ำหนักรวม 35.2 กรัม พร้อมโทรศัพท์มือถือ จำนวน 3 เครื่อง ซุกซ่อนอยู่ในข้าวเหนียวและข้าวเหนียวมะม่วง ซึ่งเรือนจำ พ. ได้มอบหมายให้นายเจียว นักทัศนวิทยาชำนาญการ ไปแจ้งความเพื่อดำเนินคดีแล้ว คู่กรณีในอุทธรณ์เห็นว่า กรณีมีมูล เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยขึ้นทำการสอบสวนผู้อุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าว โดยคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหา ตามบันทึกการแจ้ง และรับทราบข้อกล่าวหา (สว. 2) แจ้งข้อกล่าวหา และสรุป พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (สว.3) และให้โอกาส ผู้อุทธรณ์ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว และผู้อุทธรณ์ได้ชี้แจง ข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ผู้อุทธรณ์กระทำ ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรลงโทษไล่ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ และรายงานให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทราบ คู่กรณีในอุทธรณ์จึงส่งเรื่อง ให้ อ.ก.พ. กรม ร. พิจารณาแล้ว อ.ก.พ. กรม ร. มีมติให้ไล่ผู้อุทธรณ์ ออกจากราชการ คู่กรณีในอุทธรณ์จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้อุทธรณ์ ออกจากราชการ การดำเนินการทางวินัยกับผู้อุทธรณ์จึงเป็นการ ดำเนินการตามนัยมาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 25 ข้อ 30 และข้อ 32 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ประกอบมาตรา 90 มาตรา 93 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้อุทธรณ์ได้กระทำ ความผิดตามที่ถูกลงโทษหรือไม่ เรื่องนี้ข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ได้ให้การรับว่าได้นำถุงอาหารที่มีโทรศัพท์มือถือ พร้อมทั้งชาร์จแบตเตอรี่ และยาไอซ์ซุกซ่อนอยู่เข้าไปใน.ช. คำภายในเรือนจำ พ. จริง ตามที่ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์ว่า ผู้อุทธรณ์ ไม่มีส่วนรู้เห็นในเรื่องนี้เพราะหลังจากเห็นแล้วว่า เรื่องนี้แม้ข้อเท็จจริง ตามการสอบสวนจะฟังได้ว่า น.ช. คำ ได้ขอให้ผู้อุทธรณ์นำถุงอาหาร ที่ญาตินำมาฝากไว้ที่ป้อมรักษาการณ์หน้าเรือนจำเข้าไปใน.ช. คำ ในเรือนจำ แต่ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ย่อมต้องทราบดี ถึงข้อห้ามในการรับฝากสิ่งของจากญาติของผู้ต้องขัง หรือ บุคคลภายนอกเข้าไปให้ผู้ต้องขัง และผู้บัญชาการเรือนจำก็มีคำสั่ง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของเรือนจำรับฝากสิ่งของจากญาติของผู้ต้องขัง หรือบุคคลภายนอกเข้าไปให้ผู้ต้องขังโดยเด็ดขาด แต่ผู้อุทธรณ์ กลับฝ่าฝืนกระทำการดังกล่าว โดยเมื่อผู้อุทธรณ์ได้รับถุงอาหาร ดังกล่าวแล้วก็มีได้ตรวจค้นอย่างละเอียดแม้การตรวจค้น ไม่ได้ ยุ่งยากหรือซับซ้อนแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการผิดวินัยของเจ้าพนักงาน ราชทัณฑ์และในชั้นสอบสวนผู้อุทธรณ์ให้ถ้อยคำว่ามีส่วนรู้เห็นในคดี

เข้าไปในเรือนจำจนถึงจุดจอตลอดแล้ว ผู้อุทธรณ์ ก็ส่งถุงใส่อาหารดังกล่าวให้กับ น.ช. คำ โดยไม่ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ ได้สั่งให้ น.ช. คำ นำถุงอาหารไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมตรวจค้นหรือมีพฤติกรรมใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้อุทธรณ์จะนำถุงอาหาร ดังกล่าวไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมตรวจค้นแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากเป็นถุงอาหารของผู้อุทธรณ์เอง ผู้อุทธรณ์จะนำไปให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายควบคุมตรวจทุกครั้ง และในชั้นสอบสวน น.ช. คำ ซึ่งเป็น ผู้ต้องขังรับใช้ใกล้ชิดก็ไม่ได้ให้การว่าได้เคยให้ผู้อุทธรณ์เอาอาหาร ไปให้เป็นกิจวัตรประจำสม่ำเสมอจนทำให้ผู้อุทธรณ์ประมาท หรือละเลยไม่ตรวจสอบแต่อย่างใด เพราะถึงแม้ว่าจะเป็นอาหาร ก็ต้องตรวจสอบตามวิสัยของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์การที่ผู้อุทธรณ์นำถุงอาหารเข้าไปโดยไม่ตรวจสอบจึงไม่ใช่การประมาทเลินเล่อ แต่อย่างใด จึงเชื่อว่าผู้อุทธรณ์มีส่วนรู้เห็นกับ น.ช. คำ นำถุงอาหาร ที่มีสิ่งของต้องห้ามและยาเสพติดเข้าไปในเรือนจำ แม้ตามทาง สอบสวนจะฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์เป็นผู้ซื้ออาหารในถุงดังกล่าวแต่ ผู้อุทธรณ์ได้นำถุงอาหารที่ญาติของ น.ช. คำ นำมาฝากไว้เข้าไปให้ น.ช. คำ ซึ่งการที่ผู้อุทธรณ์นำถุงอาหารดังกล่าวใส่ในรถยนต์บรรทุก วัสดุและอุปกรณ์พบถุงกระดาศ แล้วจับเข้าไปภายในเรือนจำ ตามหน้าที่ ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมเข้าใจว่า ถุงอาหาร ดังกล่าวเป็นของผู้อุทธรณ์เอง จึงไม่ถูกตรวจค้น นอกจากนี้การดำเนินการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัย กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ และวิธีการพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจาก การดำเนินคดีอาญา และในการสอบสวนทางวินัยก็รับฟังได้ว่าพฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์ไม่ใช่การประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด จึงเชื่อว่าผู้อุทธรณ์มีส่วนรู้เห็นกับ น.ช. คำ นำถุงอาหารที่มีสิ่งของ ต้องห้ามและยาเสพติดเข้าไปในเรือนจำ พฤติการณ์เป็นการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต และกระทำการ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (1) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ก.พ.ค. จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ กรณีที่ 11 ไล่ออก กรณีกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษ จำคุกโดยคำพิพากษาถึง ที่สุดให้จำคุก (เรื่องแดงที่ 0024157) ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์เดิมรับราชการ ตำแหน่งนักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ สังกัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ส. สำนักงานปลัดกระทรวง ท. อุทธรณ์ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับ โทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตามมาตรา 85 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 6 สำนักงานป่าไม้จังหวัด ล. ในฐานะหัวหน้างานปราบปราม ฝ่ายป้องกัน รักษาป่า โดยทำหน้าที่หัวหน้าสายตรวจปราบปรามการกระทำ ผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ประจำจังหวัด ล. ซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำเอกสารใบสมัครเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และรับรองเอกสารใบสมัคร รวมทั้งลงลายมือชื่อลูกจ้างชั่วคราวรายวัน จำนวน 21 คน ว่าเป็นผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติ

เหมาะสมกับงานที่จะมอบหมายให้ปฏิบัติพร้อมทั้งรับรองว่าบุคคล เหล่านั้นได้ปฏิบัติงานและลงลายมือชื่อในใบสมัคร รวมทั้งจ่ายเงิน ลูกจ้างชั่วคราวจริง เพื่อขออนุมัติจัดจ้างและขออนุมัติจ่ายเงินค่าจ้าง ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน ประจำเดือนธันวาคม 2539 เดือนมกราคม 2540 และเดือนกุมภาพันธ์ 2540 เป็นเงินทั้งสิ้น 236,250 บาท เสนอต่อสำนักงานป่าไม้จังหวัด ล. อันเป็นความเท็จ และศาลฎีกา ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกผู้อุทธรณ์เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2556 คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริง รับฟังได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัด ล. เป็นโจทก์ฟ้องผู้อุทธรณ์ เป็น จำเลยต่อศาลจังหวัด ล. เรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม 2539 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2540 จำเลยร่วมกับพวกจัดทำเอกสารใบสมัครเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และรับรองเอกสารใบสมัคร และลงลายมือชื่อลูกจ้างชั่วคราวรายวัน จำนวน 21 คน ว่าเป็นผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานที่จะ มอบหมายให้ปฏิบัติงาน และรับรองว่าบุคคลเหล่านั้นได้ปฏิบัติงาน และลงชื่อในใบสมัครและหลักฐานการจ่ายเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวจริง เพื่อขออนุมัติจัดจ้างและขออนุมัติจ่ายเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว รายวัน ประจำเดือนธันวาคม 2539 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2540 เป็นเงินทั้งสิ้น 225,000 บาท เสนอต่อสำนักงานป่าไม้จังหวัด ล. อันเป็นความเท็จ เป็นเหตุให้ป่าไม้จังหวัด ล. หลงเชื่อว่าเป็นเอกสาร ที่แท้จริงจึงได้อนุมัติและจ่ายเงินเป็นจำนวน 225,000 บาทให้แก่จำเลย อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 21 คน ป่าไม้จังหวัด ล. ผู้ว่าราชการจังหวัด ล. กรม ป. และเป็นการปฏิบัติ หน้าที่โดยทุจริต เหตุเกิดที่อำเภอ ช. และอำเภอ ม. จังหวัด ล. เกี่ยวพันกัน ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 90 จำเลยให้การปฏิเสธ ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 257 ให้จำคุก 1 ปีจำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยยื่นฎีกาเมื่อพ้นกำหนดเวลายื่นฎีกาแล้ว ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัย พิพากษายกฎีกา จำเลย ศาลจังหวัด ล. อ่านคำพิพากษาศาลฎีกา วันที่ 16 มกราคม 2556 และผู้อุทธรณ์ ได้ทำหนังสือลงวันที่ 16 มกราคม 2556 รายงานสำนักงาน ทรพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ส. ว่าได้กระทำความผิด อาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ศาลฎีกาพิพากษา ยกฎีกาคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก 1 ปีตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์จึงเป็นผู้กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก 1 ปีตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ซึ่งไม่ใช่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิด ลหุโทษ การกระทำของผู้อุทธรณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตามมาตรา 85 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏ ชัดแจ้งตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ข้อ 4 (1) ประกอบ บทเฉพาะกาล มาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวง ท. ในการ

ประชุมครั้งที่ 1/2556 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2556 พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์กระทำ ความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และเมื่อมี คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกผู้อุทธรณ์ถือว่าเป็นการ กระทำ ความผิด วินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 และมาตรา 95 เป็นกรณีความผิดปรากฏ ชัดแจ้งตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ผู้บังคับบัญชา สามารถดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ประกอบด้วย คู่กรณีในอุทธรณ์ เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน คู่กรณีใน อุทธรณ์จึงมีอำนาจ สั่งลงโทษไล่ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ ฐานกระทำความผิดอาญา จนได้รับโทษ จำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตาม มาตรา 85 (6) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบ กับตามหนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 13 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2547 แจ้งว่า ก.พ. ได้ พิจารณาเห็นว่า เมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยและ ถูกสั่งลงโทษ ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือว่ากล่าว ตักเตือน หรือยุติเรื่อง และแม้จะมีกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินออกมาใช้บังคับ ทำให้บุคคล ดังกล่าวได้รับการล้างมลทินแล้วก็ตาม แต่เมื่อบุคคลดังกล่าวถูกศาลพิพากษาจำคุก โดยคำพิพากษา ถึงที่สุดให้จำคุก ในภายหลัง แม้จะเป็นเรื่องเดียวกันก็ตาม ก็สามารถลงโทษทางวินัย ฐานกระทำความ ผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกได้ไม่เป็นการลงโทษทางวินัยซ้ำ เพราะ เป็นความผิด คนละฐานกับความผิดที่ถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้รับการ ล้างมลทินดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ความผิดฐานกระทำความผิดอาญา จนได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ภายหลังนี้ จึงไม่ได้รับการล้างมลทินแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะผู้อุทธรณ์ดำรง ตำแหน่งนักวิชาการป่าไม้ 7 ว ช่วยปฏิบัติ ราชการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด ง. กรม ป. ได้มีคำสั่ง ที่ 1960/2550 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2550 ลงโทษปลดผู้อุทธรณ์ออก จากราชการ กรณีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 6 สำนักงานป่าไม้จังหวัด ล. ใน ฐานะ หัวหน้างานปราบปราม ฝ่ายป้องกันและรักษาป่า ทำหน้าที่หัวหน้า สายตรวจปราบปรามการ กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ประจำจังหวัด ล. ร่วมกันทำหลักฐานเท็จเบิกจ่ายเงินค่าจ้าง ลูกจ้าง ชั่วคราวรายวัน จำนวน 21 คน ในเดือนธันวาคม 2539 ถึงเดือน กุมภาพันธ์ 2540 ทั้งที่ไม่มี การจ้างงานกันจริง แต่ทำหลักฐานเท็จ ในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างจำนวน 236,250 บาท นำไปเป็น ประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ผู้อุทธรณ์ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหาย แก่ราชการอย่าง ร้ายแรง และฐานกระทำการอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตาม มาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง และมาตรา 89 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.

2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ ขณะกระทำ ผิด ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้รับการล้างมลทิน ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 และขอกลับเข้ารับราชการ อธิบดีกรม ป. มีคำสั่ง ที่ 1182/2551 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2551 บรรจุและแต่งตั้ง ให้ผู้อุทธรณ์ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 7 กลุ่มปฏิบัติ ภารกิจในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดอ. ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ต่อมาศาลจังหวัด ล.พิพากษาว่า จำเลย (ผู้อุทธรณ์) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ให้จำคุก 1 ปี จำเลยอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยยื่นฎีกาเมื่อพ้น กำหนดเวลายื่นฎีกา ศาลฎีกาจึงไม่รับวินิจฉัย พิพากษายกฎีกา จำเลย ดังนั้น ผู้อุทธรณ์จึงเป็นผู้กระทำความผิดอาญา มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา จนได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุก 1 ปีตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ พิพากษายืน

ตามศาลจังหวัด ล. ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2556 ซึ่งเป็นวันที่ ศาลจังหวัด ล. อ่านคำพิพากษาศาลฎีกา ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำ ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามมาตรา 85 (6) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามข้อ 4 (1) และ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวง ท. ในการประชุมครั้งที่ 1/2556 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2556 พิจารณาแล้ว มีมติไล่อผู้อุทธรณ์ ออกจากราชการ คู่กรณีในอุทธรณ์จึงมีคำสั่ง ที่ 643/2556 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2556 ไล่อผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ แม้จะเป็นเรื่องเดียวกันก็ตาม คู่กรณีในอุทธรณ์มีอำนาจสั่งลงโทษ ทางวินัยแก่ผู้อุทธรณ์ฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามมาตรา 85 (6) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ไม่เป็นการลงโทษ ทางวินัยซ้ำ เพราะเป็นความผิดคนละฐานกับความผิดที่ถูกดำเนินการ ทางวินัย ซึ่งได้รับการล้างมลทินแล้ว ตามมติ.พ. ตามหนังสือ สำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว นอกจากนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า วันที่ 16 มกราคม 2556 ศาลจังหวัด ล. ได้อ่านคำพิพากษาของศาลฎีกาพิพากษา ยกฎีกา จำเลย มีผลให้จำเลย (ผู้อุทธรณ์) เป็นผู้กระทำความผิดอาญาตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญาจนได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก 1 ปีตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลจังหวัด ล. ให้จำคุกจำเลย 1 ปี เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวง ท. พิจารณาแล้วมีมติลงโทษ ไล่อผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ คู่กรณีในอุทธรณ์ต้องออกคำสั่งลงโทษ ไล่อผู้อุทธรณ์ออกจากราชการตามมติ.ก.พ. ตามมาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เพราะศาลพิพากษา จำคุกผู้อุทธรณ์ในขณะที่ผู้อุทธรณ์เป็นข้าราชการ

พลเรือนสามัญ กรณีของผู้อุทธรณ์จึงไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข.(7) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เพราะไม่ได้เป็นผู้เคยต้องรับโทษ จำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิด ทางอาญาก่อนที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ กรณีที่ 12 ตัดเงินเดือน 5 % เป็นเวลา 1 เดือน กรณีสั่งการและ ลงนามให้นิติบุคคลซื้อที่ดิน โดยไม่เสนอเจ้าพนักงานที่ดินสั่งการ (เรื่องแดงที่ 0018157) ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์ดำรงตำแหน่งนักวิชาการที่ดิน ชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัด ม. อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ตัดเงินเดือน 5 % เป็นเวลา 1 เดือน ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ให้เสียหาย แก่ราชการ ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนักวิชาการที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัด ก. ได้สั่งการและลงนามให้บริษัท พ. ซึ่งเป็นนิติบุคคลซื้อที่ดิน โดยไม่เสนอให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ก. สั่งการคำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์สั่งการ และลงนามให้บริษัท พ. ซึ่งเป็นนิติบุคคลซื้อที่ดินได้โดยไม่เสนอ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ก. สั่งการก่อน ซึ่งตามหนังสือกรมที่ดิน ลับ ที่ มท 0710/ว 18688 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า “ในการพิจารณาเรื่องราวนิติบุคคลขอได้มา ซึ่งที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินสาขา หรือ ผู้รักษาราชการแทน สั่งการทุกเรื่อง” การที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ก. ได้สั่งการด้วยวาจาให้ผู้อุทธรณ์ ดำเนินการให้ผู้ขอไปได้โดยไม่ต้องรอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ก. ไม่ปรากฏหลักฐานให้ฟังได้เช่นนั้น และการที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างว่า การสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ก. ที่ให้ ผู้อุทธรณ์ดำเนินการ ในเรื่องนี้ ทำให้เข้าใจได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ก. ได้อนุญาต ให้บริษัท พ. ซื้อที่ดินได้ซึ่งเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการจะมีความผิดตามมาตรา 88 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน นั้น เห็นว่า การสั่งการ ของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 88 ดังกล่าว ต้องเป็นการสั่งการ ในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ แต่กรณีผู้อุทธรณ์ซึ่งดำรงตำแหน่งนักวิชาการที่ดิน ๖ หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม 1 ย่อมทราบคืออยู่แล้วว่า ตามหนังสือ กรมที่ดินฉบับดังกล่าวกำหนดให้การพิจารณาเรื่องราวนิติบุคคล ขอได้มาซึ่งที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินสาขา หรือผู้รักษาราชการแทน เป็นผู้สั่งการ กับทั้งในวันดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ก. ไม่ได้ลาราชการ เพียงแต่ออกไปธุระชั่วคราว อีกทั้ง ผู้อุทธรณ์ก็ไม่ใช่ผู้รักษาราชการแทน ผู้อุทธรณ์จึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งการให้บริษัท พ. ซื้อที่ดิน ได้ถ้าหากมีการสั่งการ ดังกล่าวจริงก็เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้อุทธรณ์ชอบที่จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้บังคับบัญชา

ทบทวนคำสั่งนั้นได้ และหากผู้บังคับบัญชายังคงยืนยันให้ผูุ้ทธรณ์ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผูุ้ทธรณ์ต้องปฏิบัติตามนั้น ซึ่งผูุ้ทธรณ์ไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด ทั้งนี้ โดยนัยมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่ไม่ปรากฏว่าผูุ้ทธรณ์ได้มีหนังสือโต้แย้งคำสั่งตามกรณีดังกล่าว จึงไม่น่าเชื่อว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ก. ได้สั่งการตามที่ 8 ผูุ้ทธรณ์ กล่าวอ้างจริง พฤติการณ์ของผูุ้ทธรณ์จึงเป็นการไม่ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามหนังสือกรมที่ดินดังกล่าว เป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของ ทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น วินิจฉัยให้ 8 ยกอุทธรณ์ กรณีที่ 13 ปลดออก กรณีถูกฟ้องคดีอาญา (เรื่องแดงที่ 0008157) ข้อเท็จจริง ผูุ้ทธรณ์เดิมรับราชการตำแหน่งพยาบาล วิชาชีพ ระดับชำนาญการ โรงพยาบาลแห่งหนึ่ง สังกัดสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัด ได้อุทธรณ์คำสั่งในการที่ถูกผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมตือ.ก.พ. จังหวัดสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ฐานกระทำการ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าจะทำความผิดอาญาฐานฉ้อโกง โดยแสดงตนเป็นบุคคลอื่น ฐานปลอมเอกสารสิทธิฐานใช้เอกสารสิทธิ และเอกสารราชการปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 265 มาตรา 268 และมาตรา 342 คำวินิจฉัยก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า จากพยานหลักฐาน ในสำนวนประกอบด้วยคำพิพากษาของศาลจังหวัดและศาลอุทธรณ์ภาค พยานฝ่ายกล่าวหาไม่ได้มีสาเหตุ โจรธเคืองกับผูุ้ทธรณ์มาก่อน จึงไม่มีเหตุที่จะต้องให้การปรับปร้าให้ร้ายผูุ้ทธรณ์และทำหลักฐานเท็จ ว่าผูุ้ทธรณ์เป็นหนี้เงินกู้นาง ร. โดยไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ตามพยานหลักฐานเชื่อว่าผูุ้ทธรณ์ได้ทำสัญญากู้เงิน จำนวน 200,000 บาท จากนาง ร. ตามสัญญากู้ยืมฉบับลงวันที่ 1 มิถุนายน 2550 จริง โดยผูุ้ทธรณ์ได้แสดงตนว่าชื่อนางสาว ย. อาชีพ รับราชการ และเอาตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพค้ำประกันการกู้เงิน พร้อมทั้งใช้สำเนาบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรูปถ่ายของ ผูุ้ทธรณ์แต่ระบุชื่อนางสาวย. ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ เป็นหลักฐาน แนบสัญญากู้ยืม ซึ่งในวันทำสัญญากู้ยืมเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2550 นาง ร. และนาย ว. สามีนาง ร. ให้การสอดคล้องกันว่า ในวันดังกล่าวผูุ้ทธรณ์ได้มาขอกู้เงินกับนาง ร. จริง ส่วนนาย ช. น้องชายนาง ร. ที่ลงชื่อเป็นพยานในสัญญากู้ยืมไม่สะดวกที่จะมาให้การ ต่อคณะกรรมการสอบสวน แต่นาย ช. ได้ให้การต่อพนักงานสอบสวน ที่สถานีตำรวจภูธรสอดคล้องกับคำให้การของนาง ร. และนาย ว. ว่า เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2550 ผูุ้ทธรณ์ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกับนาง ร. จริง โดยลงนามในสัญญาว่าผูุ้ทธรณ์คือ นางสาวย. ดังนั้นจึงเชื่อได้ว่าผูุ้ทธรณ์ได้ทำสัญญากู้เงินกับนาง ร. ตามสัญญากู้ยืมฉบับลงวันที่ 1 มิถุนายน 2550 จริง และจากการกระทำของผูุ้ทธรณ์ดังกล่าว ทำให้ผูุ้ทธรณ์ถูกฟ้องเป็น

จำเลยในคดีอาญาและศาลได้พิพากษาว่า ผู้อุทธรณ์มีความผิดฐานฉ้อโกงโดยแสดงตนเป็นบุคคลอื่นปลอม เอกสารสิทธิใช้หรืออ้างเอกสารสิทธิและเอกสารราชการปลอม

จึงได้พิพากษาให้ลงโทษจำคุกผู้อุทธรณ์และโดยที่ผู้อุทธรณ์ได้ทำสัญญากู้เงินจากนาง ร. ตามสัญญากู้ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2550 จึงถือว่า เรื่องนี้เหตุเกิดตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2550 ซึ่งขณะนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ยังใช้บังคับอยู่ ผู้อุทธรณ์ขณะนั้นรับราชการตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ 7 โรงพยาบาลแห่งหนึ่ง สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งถือว่า ข้าราชการเป็นผู้ที่มีเกียรติมีศักดิ์ศรีสังคมให้การยอมรับนับถือ การที่ผู้อุทธรณ์กระทำการฉ้อโกงผู้อื่นดังที่กล่าวมา สังกมย่อมรู้สึก รังเกียจต่อการกระทำดังกล่าว และมีผลกระทบต่อชื่อเสียงของ ทางราชการและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อข้าราชการ การกระทำของผู้อุทธรณ์จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ กรณีที่ 14 ภาคทัณฑ์กรณีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หน้าที่ราชการ (เรื่องแดงที่ 0025157) ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์รับราชการตำแหน่งนักวิชาการสถิติ ชำนาญการกลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ และฐานไม่สุภาพเรียบร้อย รักษาความ สามัคคีระหว่างข้าราชการด้วยกันและร่วมปฏิบัติราชการ ตามมาตรา 82 (4) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ราชการ แสดงพฤติกรรมก้าวร้าว กิริยาไม่สุภาพ ไม่ให้เกียรติและ ไม่ปฏิบัติงานตามที่ผู้บังคับบัญชาให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ไม่แก้ไขงาน ไม่สามารถควบคุมอารมณ์และไม่สามารถปฏิบัติงาน เข้ากับเพื่อนร่วมงานได้และแสดงกิริยาและเขียนประกาศด้วยถ้อยคำ ที่ไม่สุภาพต่อเพื่อนร่วมงาน คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อำนวยการศูนย์ เทคโนโลยีสารสนเทศ (ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูง) เป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายของข้าราชการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ และเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้อุทธรณ์ส่วนที่มีคำสั่งกรมตรวจบัญชี สหกรณ์แบ่งงานในศูนย์สารสนเทศออกเป็นกลุ่มงานต่าง ๆ เช่น กลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน โดยมีผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ ปฏิบัติงานในฐานะผู้อำนวยการกลุ่มนั้น ถือเป็นการแบ่งงาน ภายใน ดังนั้นผู้ที่ปฏิบัติงานในฐานะผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์ ข้อมูลทางการเงินจึงไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกลุ่ม การที่ผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขงานตามคำสั่งของนางสาวก. ผู้อำนวยการกลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน จึงไม่เป็นความผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตาม

คำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วย กฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือ หลีกเลียง ตามมาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่อย่างไรก็ตาม การที่ ผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขงานตามที่นางสาว ก. แนะนำหรือสั่งการ กลับ แสดงกิริยาไม่เหมาะสมและพุดจาไม่สุภาพต่อนางสาว ก. และ ยังเขียนข้อความสาปแช่งผู้ที่เข้ามา แตะต้องสิ่งของของผู้อุทธรณ์ ให้ตายโหง จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่สุภาพ เรียบร้อย ไม่รักษาความสามัคคีและไม่ช่วยเหลือกันในการ ปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการ ด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ตามมาตรา 82 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็นกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย อุทธรณ์ ฟังไม่ขึ้น ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ กรณีที่ 15 ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน กรณีอนุญาตให้ ทำบัตรประจำตัวประชาชนโดยไม่ ชอบ (เรื่องคำที่ 0045157) ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์รับราชการตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงาน ปกครองชำนาญการ) ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ในกรณีที่ถูก ผู้ว่าราชการจังหวัด ก. โดยมติ.ก.พ. กระทรวง มีคำสั่งลงโทษ ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน ฐานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย อันเป็นความผิดทางวินัยอย่าง ร้ายแรง ตามมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะ กระทำผิด กรณีเมื่อครั้ง ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 4) ที่ทำการปกครอง อำเภอ เมือง ข. ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่เรียกหลักฐาน ทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน (ท.ร. 14) เพื่อ ตรวจสอบ และสั่งอนุญาต ให้นาย ค. ทำบัตรประจำตัวประชาชนกรณีบัตรหาย โดยไม่ได้เสนอ เรื่องคำขอมิบัตรให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตรขึ้นไป เป็นผู้พิจารณา คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณา แล้วเห็นว่าตามทางการสอบสวน รับฟังได้ว่า มีพยานบุคคลให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่าผู้อุทธรณ์ได้ เรียกหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน (ท.ร. 14) เพื่อตรวจสอบ และได้ปฏิบัติตามขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดตาม ระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2538 ข้อ 4 ข้อ 10 (7) ข้อ 11 วรรคหนึ่ง ข้อ 12 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตร ประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) ข้อ 61 และระเบียบ กรมการ ปกครองว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนเกี่ยวกับ งานบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2536 ข้อ 4 ประกอบกับหนังสือ กรมการปกครอง ที่ มท 0308/ว 167 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2536 และ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0310.3/ว 2086 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2539 ข้อ 1 และข้อ 2 แล้ว ข้อ กล่าวอ้างของ ผู้อุทธรณ์ในประเด็นนี้จึงฟังขึ้น สำหรับประเด็นข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับการ แต่งตั้งให้รักษาราชการแทนนายอำเภอในวันที่ ผู้อุทธรณ์ได้พิจารณาอนุญาตให้นาย ค. ทำบัตร ประจำตัว ประชาชนกรณีบัตรหายโดยไม่ได้เสนอเรื่องคำขอมิบัตรให้หัวหน้า ฝ่ายทะเบียนและบัตร

ขึ้นไป เป็นผู้พิจารณาอนุญาตหรือไม่นั้น ข้อเท็จจริงตามทางการสอบสวนปรากฏหลักฐานมีเพียงสำเนาคำสั่ง อำเภอเมือง ข. ที่ 798/2541 แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน นายอำเภอ โดยมอบหมายให้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้รักษาราชการแทน ในลำดับที่ 9 และสำเนาคำสั่งอำเภอเมือง ข. ที่ 33/2541 มอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบให้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ช่วยเหลือ หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตรฯ และมอบหมายให้ผู้อุทธรณ์มีหน้าที่ รับผิดชอบงานบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งคำสั่งทั้งสองดังกล่าวเป็น คำสั่งที่ออกมาภายหลังวันเกิดเหตุอีกทั้งสำเนาคำสั่งอำเภอเมือง ข. ที่ 33/2541 มีร่องรอยการแก้ไขจากชื่อนาย จ. เป็นชื่อผู้อุทธรณ์ ประกอบกับผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอตั้งแต่ลำดับก่อนหน้า ผู้อุทธรณ์ก็ยังคงปฏิบัติราชการอยู่ในพื้นที่อำเภอเมือง ข. โดยไป ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ไม่ได้ไปราชการนอกพื้นที่ ดังนั้น ในวันที่ 15 ตุลาคม 2540 ผู้อุทธรณ์จึงไม่ใช่ผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอเมือง ข. การที่ ผู้อุทธรณ์ได้อนุญาตทำบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ นาย ค. ซึ่งเป็นชาวจีน จึงเป็นการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของกรมการ ปกครอง ที่ มท 0310.3/ว 2086 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2439 ซึ่งกำหนดให้การสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ทำบัตรประจำตัว ประชาชนกรณีบัตรหายหรือถูกทำลาย ให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้าฝ่ายทะเบียนขึ้นไป การกระทำของ ผู้อุทธรณ์จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ผู้อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ก.พ.ค. วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ กรณีที่ 16 ไล่ออก กรณีบันทึกรายงานการเงินเป็นเท็จเป็นเหตุให้ เงินขาดบัญชี (เรื่องแดงที่ 0062157) ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์เดิมรับราชการตำแหน่งหัวหน้า สถานีอนามัย (เจ้าพนักงานสาธารณสุขอาวุโส) สถานีอนามัย ก. ตำบล ก. สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ก. จังหวัด ก. ปฏิบัติราชการ กลุ่มงานเวชกรรมสังคม โรงพยาบาล ก. จังหวัด ก. ผู้อุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษต่อ ก.พ.ค. ในกรณีที่ถูกรัฐราชการจังหวัด ก. สั่งลงโทษ ไล่ออกจากราชการ ตามมตอ.ก.พ. จังหวัด ก. ฐานปฏิบัติหน้าที่ ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทางราชการ และปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งหัวหน้าสถานีอนามัย ก. ตำบล ก. อำเภอ ก. จังหวัด ก. ได้กระทำการในหน้าที่บันทึก รายงานการเงินของสถานีอนามัยว่า นำเงินของสถานีอนามัยฝาก ธนาคารแต่ไม่มีการนำเงินฝากธนาคาร เบิกถอนเงินของสถานี อนามัยจากธนาคารแต่ไม่มีการบันทึกบัญชีบันทึกรายการค่าใช้จ่าย แต่ไม่มีรายการถอนเงินจากธนาคาร นำเงินฝากธนาคาร โดยไม่บันทึกบัญชีเงินเป็นเหตุให้มีเงินขาดบัญชี คำวินิจฉัย ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่าการให้ถ้อยคำ เรื่องนั้นอกระบบของผู้อุทธรณ์มิใช่เรื่องส่วนตัวทั่วไป แต่เป็น ข้อเท็จจริงที่มีความเชื่อมโยง แสดงให้เห็นว่ากรณีมีมูลที่ควร กล่าวหาผู้อุทธรณ์ว่ามีการกระทำผิดวินัย จากการ

ตรวจสอบ ในขั้นตอนการสอบสวนปรากฏว่าได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและ สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.3 ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ส่วนพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่เป็น พยานเอกสาร มีบันทึกถ้อยคำของผู้อุทธรณ์ที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการ สืบสวนข้อเท็จจริงด้วย และผู้อุทธรณ์ได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว เห็นว่า บันทึกถ้อยคำของผู้อุทธรณ์ในชั้นสืบสวนได้นำมาเป็น พยานหลักฐานในชั้นสอบสวนและมีผลต่อการรับฟังข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้อุทธรณ์การดำเนินการในชั้นสอบสวน ดังกล่าวนี้อธิบายไว้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์แล้ว ผู้อุทธรณ์ยอมรับว่ามีหน้าที่ความรับผิดชอบงานการเงินและบัญชีจากการตรวจสอบ หลักฐานทางการเงินและบัญชีของ โรงพยาบาลปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการบันทึกรายการนำเงินฝากธนาคารใน รายงานเงินคงเหลือ ประจำวันแต่ไม่มีรายการนำฝากในสมุดเงินฝากธนาคาร และมี รายการถอนเงินฝากธนาคารในสมุดเงินฝากแต่ไม่มีการบันทึกบัญชี ในรายงานเงินคงเหลือประจำวันจริง จึงถือได้ว่าผู้อุทธรณ์เป็นผู้เก็บ เงินจำนวนดังกล่าวไว้และยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่ามีการบันทึก ค่าใช้จ่ายใน รายงานเงินคงเหลือประจำวันซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ งานราชการทั่วไปแต่ไม่มีรายการถอนเงินจากธนาคาร รายการจ่าย เกี่ยวกับงานราชการนี้เมื่อไม่มีการถอนเงินจากธนาคาร ก็ถือว่า ผู้อุทธรณ์ได้นำเงินของทางราชการในส่วนที่เก็บ ไว้นำมาจ่ายในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีเงินเหลือที่ผู้อุทธรณ์เป็นผู้เก็บไว้อยู่อีก เมื่อพิจารณาจากการที่ผู้อุทธรณ์ได้นำเงินฝากเข้าบัญชีธนาคาร ชกส. ของ โรงพยาบาล แม้ผู้อุทธรณ์จะอ้างว่าเป็นการนำฝาก เนื่องจากผู้อุทธรณ์ทราบว่า มีเงินขาดบัญชีเงินจำนวนนี้ก็ควรถือว่า เป็นเงินของทางราชการตามที่ผู้อุทธรณ์ยังคงเก็บไว้ผู้อุทธรณ์แสดง ให้เห็นว่าเงินที่ผู้อุทธรณ์เก็บไว้ผู้อุทธรณ์ได้นำไปใช้ประโยชน์ ส่วนตัวเพราะถ้ามิได้นำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวก็ควรนำเงิน ส่วนนั้นมาฝากเข้าบัญชีโดยมิต้องใช้เงินส่วนตัวของสามีของ ผู้อุทธรณ์การกระทำของผู้อุทธรณ์ดังที่กล่าวมาเป็นการจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยได้เกิดความเสียหายแก่ ทางราชการอย่างร้ายแรงและเป็นการกระทำโดยทุจริต สำหรับปัญหาเรื่องความขัดแย้งภายในองค์กรหรือความกดดันที่ต้องทำงาน คนเดียว ไม่อาจนำมาเป็นข้ออ้างในการกระทำการทุจริตได้ผู้อุทธรณ์ ฟังไม่ขึ้น ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ในส่วนเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ก.พ.ค. จะรับพิจารณาเรื่องที่เข้าราชการร้องทุกข์ กรณีมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามของ ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี และเมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใด ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น

ส่วนในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น

สถานภาพของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องตามหน้าที่และสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ดังเช่น ก.พ. ที่ ก.พ. เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นให้นายกรัฐมนตรีสั่งการในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 มีจำนวนทั้งสิ้น 10 ฉบับ โดยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อมีการกล่าวหาข้าราชการผู้ใดว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องดำเนินการสืบสวนหรือสอบสวน เพื่อพิสูจน์ความผิดผู้ถูกกล่าวหา โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งต้องอยู่ในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดด้วย ทั้งนี้ ข้าราชการที่ถูกลงโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. เพื่อตรวจสอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาได้ เนื่องจากการอุทธรณ์ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา โดยการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม เงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และหลักความเป็นกลาง ซึ่งผู้ออกคำสั่งหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกคำสั่งหรือผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในการดำเนินการดังกล่าว ดังรายละเอียดที่กล่าวไว้แล้ว

4.1.3 คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เรื่องอุทธรณ์ที่สั่งให้แก้ไขคำสั่งบางส่วน

กรณีที่ 1 คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เรื่องอุทธรณ์ที่สั่งให้แก้ไขคำสั่งบางส่วน เพื่อไปดำเนินการให้ถูกต้อง กรณีที่ถูกกล่าวหาสองฐานความผิด แต่ฐานความผิดที่สองได้สอบสวนไม่ถูกขั้นตอน 200 “ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งจังหวัดซึ่งลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 6ว) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ถูกกล่าวหาว่าได้เพิ่มชื่อบุคคลเข้าทะเบียนบ้านโดยมิชอบอันเป็นความผิดฐานปฏิบัติราชการโดยการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการมติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และฐานปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดย

มิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ก.พ.ค. พิจารณาเห็นว่า เนื่องจากตามคำสั่งจังหวัดที่คู่กรณีในอุทธรณ์สั่งลงโทษไล่ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการได้ระบุความว่า นอกจากผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในฐานความผิดปฏิบัติราชการโดยการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการมติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว ยังได้ระบุอีกว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันรวมอยู่ด้วย แต่จากการดำเนินการสอบสวนของคู่กรณีในอุทธรณ์มิได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้ดำเนินการอธิบายข้อกล่าวหาและแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหา ในฐานความผิดตามมาตรา 82 วรรคสามนี้ด้วยแต่อย่างใด คงปรากฏข้อเท็จจริงแต่เพียงว่า ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (สว. 3) เฉพาะฐานความผิดตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันเท่านั้น กรณีจึงถือว่าคู่กรณีในอุทธรณ์มิได้ดำเนินการอธิบายข้อกล่าวหาและแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาในฐานความผิดตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญถูกต้องครบถ้วนตามวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อ 14 และ ข้อ 15 ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาและขัดกับมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539201 นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงในการสอบสวนว่า ผู้อุทธรณ์ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่อาจรับเงินจำนวน 500,000 บาท จากผู้เกี่ยวข้อง แต่คณะกรรมการสอบสวนมิได้แสวงหาความจริงในประเด็นนี้ให้ปรากฏชัดแจ้ง รวมทั้งผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและ อ.ก.พ.จังหวัดซึ่งมีหน้าที่ต้องพิจารณา ตามข้อ 36 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ก็มิได้มีการพิจารณาในประเด็นนี้แต่อย่างใด จึงเป็นการสอบสวนที่มิได้ดำเนินการตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อ 11 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ซึ่งการที่มิได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น กระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้อุทธรณ์ของคู่กรณีในอุทธรณ์ในส่วนนี้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยให้คู่กรณีในอุทธรณ์ดำเนินการยกเลิกคำสั่งในส่วนฐานความผิดตามมาตรา 82 วรรคสาม แต่สำหรับฐานความผิดตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่ผู้กรณีในอุทธรณ์ส่งลงโทษไว้ให้ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงให้คงฐานความผิดตามมาตรา 85 วรรคสองไว้ในคำสั่งดังกล่าวตามเดิม และให้ผู้กรณีในอุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขข้อความในคำสั่งฉบับเดียวกันให้ถูกต้องตามที่ได้อธิบาย ทั้งนี้ ตามความในข้อ 86 วรรคหนึ่ง ก. (2) และ (5) ของ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 202”สำหรับประเด็นการตรวจสอบความเหมาะสม (ดุลพินิจ) ของ ก.พ.ค. พบว่าในกรณีที่ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว เห็นว่าระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยนั้นไม่เหมาะสม ก.พ.ค. สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงระดับโทษว่ามีความเหมาะสมแก่กรณีการกระทำผิดหรือไม่ โดยสามารถปรับระดับโทษโดยการลดโทษให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ แต่ ก.พ.ค. ไม่สามารถเพิ่มโทษได้ ปรากฏตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เรื่องอุทธรณ์ที่วินิจฉัยให้ลดโทษ ที่วินิจฉัยว่า กรณีการลงโทษไล่ออก เป็นปลดออก ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่ยังคงมาปฏิบัติงาน จำนวน 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 ข้าราชการรายหนึ่งได้อุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีซึ่งสั่งลงโทษไล่ออก ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยมีพฤติกรรมแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบราชการตามมาตรา 92 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ส่วนการสั่งลงโทษเป็นไปตามมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยผู้อุทธรณ์ได้หยุดราชการด้วยการลาป่วย ลา กิจ ลาพักร้อน เป็นช่วงๆ รวมแล้ว 44 วัน

ข้อเท็จจริงพบว่า แม้จะขาดราชการไปเกินกว่าสิบห้าวันแต่ต่อมาได้กลับมาปฏิบัติราชการส่วนในการลาพักก่อนนั้น ผู้อุทธรณ์ได้เสนอใบลาเมื่อวันที่ 28 มกราคม แล้วหยุดไปก่อนได้รับอนุญาตส่วนผู้บังคับบัญชาก็ไม่สั่งการทันทีโดยสั่งไม่อนุญาตเมื่อวันที่ 29 เมษายน ซึ่งล่าช้าไป 3 เดือนส่วนที่ผู้อุทธรณ์ขาดงานไปเพราะมีปัญหาส่วนตัวหลบหนีมิให้ถูกดำเนินคดีอาญาในคดีอื่น

เรื่องนี้เคยมีมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ได้กำหนดโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่มาปฏิบัติหน้าที่อีกเลย ว่าควรลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่กรณีนี้ผู้อุทธรณ์หลังจากละทิ้งหน้าที่ราชการ ไปแล้ว ต่อมาก็ได้กลับมาปฏิบัติงานอีก ส่วนกรณีที่เคยถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง 2 ครั้ง โดยถูกตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลาสองเดือน และภาคทัณฑ์นั้นก็ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 ไปแล้ว ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยให้ลดโทษจากไล่ออกเป็นปลดออก

กรณีที่ 2 คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เรื่องดำที่ 5310027, 5310035, 5310063, 5310073 เรื่องแดงที่ 0041154, 0042154, 0043154, 0044154209

กรณีนี้มีผู้อุทธรณ์รวม 8 ราย ซึ่งมีมูลกรณีเดียวกัน ก.พ.ค. จึงรวมเรื่องวินิจฉัยให้เป็นเรื่องเดียวกัน เรื่องนี้ปรากฏว่ามีข้าราชการรวม 8 รายโดยผู้อุทธรณ์ที่ 1 ในฐานะผู้บริหารระดับสูงซึ่งเป็นผู้อนุมัติและผู้อุทธรณ์ที่ 2 - 8 ในฐานะคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้าง ถูก ป.ป.ช. ชี้มูลและต้นสังกัดได้มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ จึงได้ผู้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ในการที่ถูกสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตาม มติ ป.ป.ช.ตามมาตรา 82 มาตรา 85 วรรคสอง และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 10 ฐานละเว้นไม่ดำเนินการ ยกเลิกการประกวดราคาจ้างปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าของสถานีราชการแห่งหนึ่ง จำนวน 4 เฟส ซึ่งรู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏชัดแจ้งว่ามีการลักขงเสนาอราคาและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ในการเสนอราคาของบริษัท อ. เป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสเข้ายื่นซองเสนอราคาแข่งขันได้ โดยมีพฤติการณ์ช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคาบริษัท น. ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา เนื่องจากมีผู้เสนอราคาถูกต้องตามรายละเอียดและเงื่อนไขเพียงรายเดียว

ข้อเท็จจริงพบว่า เมื่อทราบเรื่องการลักขงเสนาอราคาด้วยวาจาและเป็นหนังสือจากกรรมการ ผู้จัดการบริษัท อ. แล้วไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ว่ามีการกระทำที่ขัดขวางการแข่งขันเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริงเช่นนั้นแล้ว จะต้องเสนอให้มีการยกเลิกการประกวดราคา นอกจากนี้ เมื่อพบว่าผู้เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว ก็มิได้เสนอความเห็นให้มี การยกเลิกการประกวดราคา ทั้งมิได้ระบุเหตุผลอันสมควรที่จะประกวดราคาต่อไปไว้ในบันทึกรายงาน ผลการพิจารณาประกวดราคา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15 (ฉ) ข้อ 51 ประกอบข้อ 15 ทวิ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้มี การแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่ส่วนราชการนั้นอย่างแท้จริงผู้อุทธรณ์ที่ ได้บันทึกต่อท้ายหนังสือบริษัท อ. ที่ขอความเป็นธรรมในการยื่นซองประมูลงาน โดยแจ้งพฤติการณ์ตามที่ได้แจ้งต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองและแจ้งต่อผู้อุทธรณ์ที่ 3 โดยขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาข้อเท็จจริงและติดตามคนร้ายทั้งกลุ่มมาลงโทษ โดยเชื่อว่านิติบุคคลที่เข้ายื่นซองประมูลงานนี้จำนวน 2 รายซึ่งอาจเป็นหนึ่งในสองหรือทั้งสอง รายนี้เป็นผู้บงการในครั้งนี และขอโอกาสได้เข้าร่วมประมูลงานในครั้งนีด้วย ผู้อุทธรณ์ที่ 1 ลงนาม โดยมีความเห็นว่า เป็นเรื่องนอกเหนือวิสัยของส่วนราชการเจ้าของโครงการ ส่วนผู้อุทธรณ์ที่ 2 - 8 ในฐานะคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ได้รายงานผลการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่า เห็นควรจ้างบริษัท น. โดยอ้างว่าบริษัท อ. ไม่ได้นำเสนอเอกสารประกวดราคา พร้อม

สำเนา หลักประกันของมาขึ้นต่อคณะกรรมการ ทั้งที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบริษัท อ. เป็นผู้เสนอราคา ที่ถูกต้องตามเงื่อนไขเพียง 1 ราย และเสนอราคาค่าก่อสร้างเกินราคากลางของสำนักงานโยธาธิการ จังหวัด 3.68070 เกินราคากลางของกองแบบแผน อ.28% แต่ไม่เกิน 10 X ตามระเบียบฯ ซึ่งกรณีมีผู้ เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 51) โดยปกติให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น แต่ถ้า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้อง ยกเลิกการประกวดราคา ก็ให้ดำเนินการตามข้อ 50 (2) (เสนอความเห็นควรจ้างรายที่คัดเลือกไว้) แต่ผู้อุทธรณ์ที่ 2 - 8 ก็ไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการประกวดราคาต่อไปไว้ใน บันทึกรายงานผลการพิจารณาทั้งนี้ ผู้อุทธรณ์ที่ 1 ในฐานะปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการ ได้อนุมัติให้จ้าง

บริษัท น. ทำการปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำ จำนวน 4 เฟส ใน วงเงิน 25,800,000 บาทและได้ลงนามในสัญญาจ้างในวันเดียวกัน ผู้อุทธรณ์ที่ 1 กลับละเว้นไม่ ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น ทั้งยังได้สั่งการให้ผู้ อุทธรณ์ที่ 2 - 8 ในฐานะคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาคำเนินการประกวดราคาต่อไป โดยละเอียดที่จะไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์ที่ 2 - 8 ไม่มีความผิดฐานทุจริตต่อ หน้าที่ราชการ เนื่องจากขาดเจตนาทุจริต ประกอบกับได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อุทธรณ์ที่ 1 จึงมี ความผิดทางวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่เสียหายแก่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 85 วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 10 ซึ่งเป็นความผิด วินัยอย่างร้ายแรง จึงสมควรลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง การที่จะลงโทษไล่ผู้อุทธรณ์ที่ 2 - 8 ออกจากราชการนั้นจึงเป็นการลงโทษที่หนักเกินกว่าเหตุและน่าจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ทั้ง 7 รายแต่ด้วยเหตุที่ ก.พ.ค. ต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้

ก.พ.ค. จึงได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์เฉพาะผู้อุทธรณ์ที่ 1 ส่วนผู้อุทธรณ์ที่ 2 - 8 สมควรให้ลดโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ

4.2 กรณีศึกษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ อ.ก.พ. กระทรวง

กรณี ที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ สั่งยุติเรื่อง หรือลดโทษ แล้วตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการ ทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสองให้รายงาน ก.พ.

ในกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ

กรณีศึกษาที่ 1. (เห็นด้วยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา)

พฤติการณ์ที่นาง ก. ตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน ได้นำรายชื่อบุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้าง มาขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน โดยรู้อยู่แล้วว่าบุคคลเหล่านั้นไม่มีนิติสัมพันธ์ความเป็นลูกจ้าง นายจ้าง ตามกฎหมาย ถือเป็น การนำบุคคลซึ่งอยู่นอกข่ายความคุ้มครองตามกฎหมายกำหนดเข้ามาอาศัยสิทธิในกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนโดยมิชอบ เป็นช่องทางเรียกรับประโยชน์ตอบแทนโดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองโดยทุจริต อีกทั้งนาง ก.ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้รับเงินสมทบผู้ประกันตนตามมาตรา 40 นอกสถานที่แต่กลับทำการแก้ไขใบเสร็จรับเงินของผู้ประกันตนเป็นเหตุให้ทายาทผู้มีสิทธิตามกฎหมายไม่สามารถขอรับสิทธิประโยชน์กรณีเสียชีวิตได้

พฤติการณ์ของนาง ก. เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา 82 (1) ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบแบบแผนของทางราชการตามมาตรา 82 (2) ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงตามมาตรา 82(4) และฐานไม่รักษาชื่อเสียงของตนและไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย ตามมาตรา 82 (10) และฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (1) (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อ.ก.พ. จังหวัด ได้มีมติให้ลงโทษไล่นาง ก. ออกจากราชการ และผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษไล่นาง ก. ออกจากราชการ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยความเห็นของ อ.ก.พ.จังหวัด และคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา

กรณีศึกษาที่ 2. (ไม่เห็นด้วยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา)

พฤติการณ์ที่นาง ก. เจ้าหน้าที่พัสดุ ไม่มีการเผยแพร่ราคากลางบนเว็บไซต์หน่วยงานและกรมบัญชีกลางภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติให้จ้างเหมา และการดำเนินการจ้างดังกล่าวเป็นการจ้างโดยวิธีพิเศษทั้งที่มีใช้งานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นความผิดวินัย

อย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และ ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ ตามมาตรา 82 (2) (3) ประกอบมาตรา 84 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่วนนาย ข. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น และปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ก็ปล่อยปละละเลยมิได้กำกับดูแล ให้การปฏิบัติงาน ของ นาง ก. เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐาน ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ ตามมาตรา 82 (3) ประกอบมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้บังคับบัญชาจึงได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาแล้วมีมติให้หน่วยงานตรวจสอบข้อมูลว่าการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีนี้มีการ กำหนดราคากลางหรือไม่ จำนวนเท่าใด รวมทั้งตามระเบียบและคู่มือแนวทางการเปิดเผย รายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ราคากลางและการคำนวณราคากลางของสำนักงาน ป.ป.ช. กำหนดให้เผยแพร่เฉพาะราคากลางซึ่งครอบคลุมถึงการจัดซื้อจัดจ้างในเรื่องใดบ้างแล้ว นำเสนอให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาอีกครั้ง

4.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เงื่อนไขการฟ้องคดีเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการที่เป็น เงื่อนไขสำคัญประกอบด้วย

4.3.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง

เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง 148 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดองค์ประกอบของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการไว้ 2 ประการ คือ

(1) ต้องเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิ อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

และ (2) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อ โต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72

จากแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขเรื่องการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย และเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ดังนี้

1) การเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย

เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย มีที่มาจากหลักที่ว่าผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้อง ซึ่งข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ หากเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วจะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกระทบกระเทือนจากการนั้นก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อนี้แล้ว แต่หากเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกละเมิดหรือมีสิทธิอันชอบของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (ข้อมูลจากสถิติของประเภทการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด) จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กล่าวคือ เพียงแต่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการดำเนินการทางวินัย ดังคำพิพากษาในคดีต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 ผู้ที่จะมีสิทธินำคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ไม่มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นผู้ซึ่งสิทธิของตนจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าวต้องมีค่าบังคับของศาล โดยการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ก็มีสิทธินำคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหลักแล้วคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ได้แก่ ผู้ถูกลงโทษทาง

วินัย เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ถูกลงโทษ

2) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติ ข้อโต้แย้งนั้นต้องมี คำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72

เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ คำขอของผู้ฟ้องคดีทำคำฟ้องจะต้องเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือ กรณีที่ศาลกำหนดคำบังคับให้ได้ กรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ และกรณีที่ไม่ว่าคำบังคับของศาล ดังนี้ 150

(1) กรณีที่ศาลกำหนดคำบังคับให้ได้

กรณีที่ศาลกำหนดคำบังคับให้ได้ เช่น กรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย การฟ้องเพิกถอนคำสั่งพักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และการฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ปรากฏตามคำพิพากษาในคดีต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ 149/2547 ที่ยกเลิกคำสั่งที่ 76/2547 (คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและเห็นว่าไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง) และให้กลับไปใช้คำสั่งที่ 25/2547 (คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและเห็นว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง) คำขอดังกล่าวศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 543/2545

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพักการปฏิบัติหน้าที่ เป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 347/2546

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 81/2544

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 41/2544

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนทางวินัยเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(2) กรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้

กรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ เช่น การขอให้ศาลสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการคำขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอธิบายหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งลงโทษทางวินัยแต่ไม่ได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายที่เรียกร้องมาด้วย เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ปรากฏตามคำพิพากษาในคดีต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 50/2544

การพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องการใช้อำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่พฤติการณ์เป็นรายกรณี และการพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็ได้มีผลเป็นการชดเชยความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีโดยตรง และเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(3) กรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาล

กรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาล เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลขอให้ เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาในระหว่างการพิจารณาของศาลปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวสิ้นผลลงหรือถูกเพิกถอนโดยหน่วยงานทางปกครองเอง กรณีเช่นนี้ศาลถือว่าเป็นกรณีที่ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไปไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลอีก ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี

ก. กรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 265/2549

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ในระหว่างการพิจารณาของศาลปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการแล้ว ดังนั้น คำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับจึงระงับสิ้นไปแล้ว และไม่เป็นประโยชน์แก่คดีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาต่อไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 750/2549

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และคำสั่งให้ตำรวจราชการผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้มีคำสั่งยุติเรื่องทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีโดยเห็นว่าพยานหลักฐานฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กล่าวหา และไม่มีมลทินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน กรณีจึงถือได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากคำสั่งสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้หมดสิ้นไปแล้ว สำหรับการตำรวจราชการนั้น ต่อมา ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการฯ สำนักงานจรตำรวจแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งตำรวจราชการผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้วเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ข. กรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

ในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การดำเนินการทางวินัยในชั้นตอนใดชั้นตอนหนึ่งล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ต่อมาในระหว่างการพิจารณาของศาลหน่วยงานทางปกครองได้ดำเนินการทางวินัยในชั้นตอนนั้นเสร็จสิ้นลงแล้ว ศาลถือว่าเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งของศาลตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 216/2545

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยมีมติให้ยกอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วเหตุแห่ง

ความล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์อันเป็นข้อพิพาทแห่งคดีจึงหมดสิ้นไป และไม่มีกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งบังคับตามคำขอตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 722/2549

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลไชยมอนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการสอบสวนทางวินัยให้แล้วเสร็จโดยเร็วภายในกำหนดเวลา เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ และส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจารณาเพื่อมีมติแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวอีก

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ป)

ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของ ก.ตร. คือ ระยะเวลาเก้าสิบวันที่ ก.ตร. ได้รับอุทธรณ์ แต่ ก.ตร. ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว เป็นการล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 484/2547

อธิบดีกรมทางหลวง ไม่พิจารณาคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี ที่ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลือที่ใช้การไม่ได้ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีได้มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของอธิบดีกรมทางหลวงไว้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็จะต้องพิจารณาภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอ เมื่อระยะเวลาล่วงเลยเกินกว่า 1 ปีแล้ว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.40/2550

กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร ไม่เช่นนั้นย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.119/2548

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และหากเกิดความเสียหายขึ้นจากเหตุดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่)

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา คำขอ หรือการกระทำใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเรื่องนั้น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

4.3.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง

กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งหรือถือว่าทราบคำสั่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 มาตรา 114 ประกอบกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ทั้งผู้ที่ถูกสั่งลงโทษ และผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการในบางกรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ เช่น กรณีเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ กรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ หย่อนความลามารถ บกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ หรือกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษได้แต่มีมลทินมัวหมองในกรณีถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ เป็นต้น ส่วนกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ก็คือกรณีตามมาตรา 110 (2) และ (4) คือกรณีข้าราชการพลเรือนผู้ใดสมัครไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการและกรณีทางราชการยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่เท่านั้น เมื่อเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามหมวด 9 แล้ว จึงมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหมวด 10 การร้องทุกข์มาตรา 122

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการมาฟ้องต่อศาลปกครองอันเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 563/2546 ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีรับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 201/2548 ได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 642/2547 ก่อนยื่นฟ้องเป็นคดียังมีได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล แต่ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นได้มีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีแล้ว ฉะนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะดำเนินคดีทางศาลต่อไป เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีนำกรณีดังกล่าวมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดถ้าเป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยถึงแก่กรรม และทายาทของบุคคลดังกล่าวประสงค์ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าผู้ถึงแก่กรรมถูกลงโทษโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทายาทของผู้นั้นจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ศาลปกครองวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง มิได้บัญญัติให้ทายาทโดยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังเช่นผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยมีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 353/2549 ที่วินิจฉัยว่า มาตรา 124 และมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้และในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง และตามข้อ 3 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540)ฯ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ โดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของ นาย จ. เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ลงโทษให้นาย จ. ออกจากราชการ เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้รับเงินบำนาญปกติที่ถูกชะลอการเบิกจ่ายและเงินบำเหน็จตกทอด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าว กรณีตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ถ้าหากเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด คือ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ โดยมีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง ปราบกฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2545 ที่วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 4 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ประกอบกับมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว ถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

นอกจากนี้ หากผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งหรือมติไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอน ศาลจึงไม่อาจรับพิจารณาได้ ปราบกฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 590/2546 ที่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนแล้ว แต่ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยมีมติไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้ถูกต้องก่อนที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คดีนี้จึงเป็นคดีที่ศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (3) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการต่อจากการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. โดยกำหนดให้นำคดีมาฟ้องต่อศาล

ปกครองสูงสุดมิใช่ศาลปกครองชั้นต้นเช่นที่ผ่านมา โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่า ในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องฟ้องภายในเก้าสิบกันนับแต่กันทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 219/2547 ที่วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงกัันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อกััน 24 เมษายน 2546 จึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกัันหนดเวลาเก้าสิบกันนับแต่กัันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การนั้ระยะเวลาเก้าสิบกันนับแต่กัันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น โดยผู้ฟ้องคดีรับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ว่าจะได้รับการรับทราบโดยวิธีใดหรือจากผู้ใด ให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์อันเป็นการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 266/2545 ที่วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงมติของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2543 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2543 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อกัันที่ 23 พฤษภาคม 2544 เป็นการฟ้องเมื่อล่วงเลยกัันหนดเวลายื่นฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการรับทราบหรือรับแจ้งที่จะทำให้เกิดสิทธิตามกฎหมายจะต้องเป็นการได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกัันหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบกันนับแต่กัันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว สิทธิในการฟ้องคดีปกครองย่อมเกิดขึ้นนับแต่กัันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับการรับรู้โดยวิธีใดและรับรู้จากใครนั้นมิได้มีบทบัญญัติกัันหนดไว้ในพระราชบัญญัตินั้ ดังนั้น ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยวิธีใดและจากใครก็ตาม สิทธิในการฟ้องคดีย่อมเกิดขึ้นแล้วตามบทบัญญัติดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548

คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งมีหน้าที่ต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการของอธิบดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากดำเนินการไม่ถูกต้องตามมาตรา 104 วรรคสอง (1) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยให้ดำเนินการทางวินัยใหม่ให้ถูกต้องต่อไป ซึ่งอธิบดีมีหน้าที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษและสั่งให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยกลับเข้ารับราชการก่อน จึงจะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนที่อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ เมื่ออธิบดี

ดำเนินการทางวินัยใหม่โดยมิได้เพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมและสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการก่อน จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 136/2549

ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนชั้นยศ จึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อขอกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา 87 แห่ง พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดว่า หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการตามรายงานที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนและให้ถือว่าไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสอบสวน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อขอกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในเวลาที่ศาลกำหนด จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

4.3.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ดังนี้

มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือ ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจง ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 144/2550

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และกฎทบวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ อ.ก.ม.

อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย จึงต้องใช้ระยะเวลาตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งจะต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์แล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าว จึงถือว่าวันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัยได้รับอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 120/2551

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับหนังสืออุทธรณ์เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2549 แต่คณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในวันที่ 27 กรกฎาคม 2549 กรณีจึงต้องถือว่ามีเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 และชอบที่จะยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าวคือภายในวันที่ 26 ตุลาคม 2549 โดยมีพักต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาอีกต่อไป แม้ต่อมาคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นหนังสือ แต่การดังกล่าวก็ไม่ใช่เหตุให้วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต้องเลื่อนไปเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2550 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่มาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 703/2551

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูได้ถูกผู้อำนวยการโรงเรียนตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เนื่องจากถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสม โดยเลขาธิการการประถมศึกษาแห่งชาติได้พิจารณาการดำเนินการ ทางวินัยตามรายงานของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการซ้ำเติมข้อ โกง ราษฎรโดยอาศัยความไว้วางใจที่มีต่อตนซึ่งเป็นครู จึงได้มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากภาคทัณฑ์เป็นลดขั้นเงินเดือน 1 ชั้น ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อประธาน อ.ก.ค.สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งผลพิจารณาได้ ลดโทษเป็นตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลา 2 เดือน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาดำเนินการลงโทษทางวินัยดังกล่าว มีการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ไม่ได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน จึงได้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้ พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีและคดีได้ถึงที่สุดเพราะผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มา ยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากเหตุคำสั่งที่ไม่ชอบดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้

นำคดีมาฟ้อง เกิน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ซึ่งคือวันเดียวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งอันเป็นต้นเหตุที่พิพาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีต่อสู้อันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณี ละเมิดคือวันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากก่อนวันที่ศาลตัดสินผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบว่าการคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังอยู่ในกำหนดเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ศาลปกครอง ชั้นต้นมีคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีพร้อมกันกับเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่ง แต่ในการฟ้องตอนแรกผู้ฟ้องคดีไม่ได้ เรียกค่าเสียหายมาด้วย วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาและผู้ถูกฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์นั้นหาใช่วันเริ่มต้นของเหตุ แห่งการฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดจึง ยืนตามศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

1. สภาพปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลทำให้เกิดเปลี่ยนแปลงในระบบวินัยและอุทธรณ์เป็นอย่างมาก กล่าวคือ จากเดิมองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อ ก.พ. โดย อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. จะทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยไปในคราวเดียวกัน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในทุกๆ กรณี จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่แยกจากกัน

ซึ่งจากเหตุดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ซึ่งการดำเนินการทางวินัยที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องนั้นอาจเป็นการไม่ถูกต้องในแง่ของข้อกฎหมายหรือกระบวนการพิจารณาก็ได้ ซึ่งเป็นลักษณะที่กฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตามหากไม่ปฏิบัติตามการดำเนินการดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ.กระทรวงและ ก.พ. นั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่สามารถพิจารณาได้ทั้งในแง่ของความถูกต้องและความเหมาะสม แต่เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน กำหนดให้องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง และ ก.พ.

กับองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่แยกจากกันจึงทำให้การตรวจสอบ คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเชื่อมโยงกัน ซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัย ออกมาก่อนอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้วผู้นั้นอาจอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยัง ก.พ.ค. ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ในขณะที่เดียวกันผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็มีหน้าที่ที่จะต้องรายงานการดำเนินการ ทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. อาจมีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ก็ได้ กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ กรณีดังกล่าวหาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นก่อนที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. จะมามีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการ ทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ซึ่งหากบุคคลนั้นประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัย ที่เกิดจาก อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมตินั้น จะถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำหรือไม่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ได้เคยมีการอุทธรณ์และก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว หรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยอาจมีมติให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ตามก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้นประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติจะต้องอุทธรณ์มายัง ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่ง ก.พ.ค. อาจมีมติให้ รวมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ไว้กับเรื่องอุทธรณ์เดิมโดยไม่ต้องจำหน่ายอุทธรณ์เดิมออกจาก สารบบ หรืออาจมีมติให้สั่งจำหน่ายอุทธรณ์เดิมออกจากสารบบและดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ ก็ได้ กรณีดังกล่าวทำให้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เกิดความล่าช้า ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ หรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยเห็นว่าการกระทำ ดังกล่าวไม่เป็นความผิด คงโทษ ยกโทษหรือลดโทษให้ก็ตาม ก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ จะต้องถอนเรื่องที่เคยอุทธรณ์ไว้ตามคำสั่งลงโทษเดิมออกจากกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นการ เสียเวลาและสิ้นเปลืองทรัพยากรเป็นอย่างมาก จากที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการรายงาน การดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณานั้นมีความเชื่อมโยง

เป็นคู่ขนานกับกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่ได้เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ อีกทั้งมิได้เป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปว่า กรณีที่มติของ อ.ก.พ.กระทรวงหรือ ก.พ. มีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นประการใด เนื่องจากตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ ในขณะที่ขณเดียวกันตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน

2. วิเคราะห์แนวคิดและหลักการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองและการกำกับดูแลขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาถึงแนวคิดและหลักการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองและการกำกับดูแลขององค์กรภายในของปกครอง พบว่า อำนาจการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครอง การตรวจสอบ จึงถือว่าเป็นการควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ เป็นต้น อีกทั้งการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองยังเป็นระบบการควบคุมภายในที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อให้ฝ่ายปกครองควบคุมตนเองอีกครั้งหนึ่งก่อนที่เรื่องเหล่านั้นจะออกไปสู่องค์กรภายนอก เพื่อความรอบคอบโดยบุคคลหรือองค์กรที่มีสถานะสูงกว่าเข้ามาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และเพื่อลดภาระคดีของศาล

จึงสรุปได้ว่า อำนาจการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง เป็นการตรวจสอบการกระทำการปกครองที่อาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองเอง เช่น การอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองก็คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยังถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีกด้วย

สำหรับอำนาจกำกับดูแล เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแล กับองค์กรภายใต้กำกับดูแล ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จะกระทำได้อ้อมเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะต้องทำเป็นรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชาที่แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ก็สามารถกระทำได้และไม่มีการกำหนดรูปแบบ นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลยังไม่มีอำนาจในการสั่งการให้องค์กรภายใต้กำกับดูแลต้องปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนเห็นว่าเหมาะสมโดยมีอำนาจในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหลื่อมซ้อนในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและออสเตรเลียแล้วพบว่าลักษณะของการรายงานการดำเนินการทางวินัยมีขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชาให้มีความถูกต้องเหมาะสมเช่นเดียวกับประเทศไทย และหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจในการคำสั่งลงโทษดังกล่าว สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและฟ้องศาลปกครองต่อไปได้

สำหรับในประเทศไทยนั้น ได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการไว้เช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ โดยได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ให้รายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีอำนาจในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ทั้งในแง่ของข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง และหากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม อาจมีมติให้เพิ่มโทษ ลดโทษ จดโทษ ยกโทษหรือดำเนินการใด ๆ ตามควรแก่กรณี ก็ได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ โดยลักษณะดังกล่าวถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. ซึ่ง ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทั้งในแง่ของข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ตลอดจนความถูกต้องและความเหมาะสม โดยอำนาจดังกล่าวมีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกับอำนาจในการ

พิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เว้นแต่อำนาจในการเพิ่มโทษเท่านั้น ที่ ก.พ.ค. ไม่สามารถกระทำได้ และจากการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ที่แยกจากกัน จึงเป็นผลทำให้กระบวนการในการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีความเหลื่อมซ้อนกัน ซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อน อาจมีผลกระทบต่อการศึกษา วินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ เช่น ทำให้เกิดกระบวนการพิจารณาซ้ำ หรือการพิจารณาต้องสูญเสียไปหรือมีความล่าช้าออกไป เป็นต้น และอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปว่า กรณีที่มติของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีความเห็นที่ขัดแย้งกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นประการใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรม และมีได้เป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง อีกทั้งทำให้เกิดความสับสนและยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตลอดจนอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรได้

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงปัญหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วพบว่า ปัญหาในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเหลื่อมซ้อนกันระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่ขนานนั้น เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ที่แยกจากกัน จึงเป็นผลทำให้กระบวนการในการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีความเหลื่อมซ้อนกัน ซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อน อาจมีผลกระทบต่อการศึกษา วินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ ซึ่งจากเดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไปยัง ก.พ. แล้ว องค์กรเหล่านั้น เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วก็จะทำหน้าที่ในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยด้วยไปในคราวเดียวกัน กรณีจึงไม่มีปัญหาความเหลื่อมซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์อย่างเช่นในปัจจุบัน

จากการที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ในประเทศไทยกับต่างประเทศเห็นว่า อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ควรเป็นองค์กรในการกำกับดูแลอย่างแท้จริงโดยไม่

มีอำนาจในการสั่งการให้องค์กรภายใต้กำกับดูแลต้องปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนเห็นว่าเหมาะสม โดยให้
มีอำนาจในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

สำหรับ ก.พ.ค. ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการมีความเป็นอิสระจาก
ฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม ก.พ.ค. ก็ยังถือว่าเป็นองค์กรตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง ดังนั้น
จึงควรกำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจพิจารณาแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการทางวินัยของ
ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุหรือดำเนินการในทางใดหรือในเรื่องใดตามควรแก่กรณีได้
รวมทั้งการพิจารณาวินัยเพิ่มโทษได้ด้วย



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาถึงแนวคิด หลักการพื้นฐาน วิวัฒนาการตลอดจนเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศแล้ว พบว่าหลักกฎหมายของสากล ได้กำหนดให้ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยังองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการพัฒนากฎหมายปกครองตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้ก็จะปรากฏในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ดังเช่น ประเทศออสเตรเลีย และอเมริกา ที่กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ซึ่งวิวัฒนาการในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น มีการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นลำดับ กล่าวคือ ในระยะแรก การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ยังมีได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการเท่าที่ควร โดยเห็นได้จากกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ออกกฎผู้บังคับใช้กฎหมาย และขณะเดียวกันก็เป็นผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาดด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่และอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ จากปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบวินัยและอุทธรณ์เป็นอย่างมาก จากเดิมเป็นระบบที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก และไม่ได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ กลายเป็นระบบที่มีความกระชับรวดเร็วและมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ อีกทั้งยังได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตลอดจนมีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการได้ เนื่องจากยังคงมีปัญหาในเรื่องของความเหลื่อมซ้อนในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้

สั่งลงโทษทางวินัย สั่งยุติเรื่อง หรือสั่งงดโทษแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว จะต้องรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ในขณะเดียวกันกฎหมาย ก็ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ อ.ก.พ.หรือ ก.พ. มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมซึ่งการดำเนินการทางวินัยที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องนั้น อาจเป็นการไม่ถูกต้องในแง่ของข้อกฎหมายหรือกระบวนการพิจารณา ก็ได้ซึ่งเป็นลักษณะที่กฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตาม การดำเนินการดังกล่าว อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. นั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่สามารถพิจารณาได้ทั้งในแง่ของความถูกต้องและความเหมาะสม เว้นแต่อำนาจในการเพิ่มโทษ เท่านั้นที่ ก.พ.ค. ไม่สามารถกระทำได้ แต่เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันกำหนดให้องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ.กับองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่แยกจากกัน จึงทำให้การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเหลื่อมซ้อนกัน ซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อน อาจส่งผลกระทบต่อการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ผู้นั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยัง ก.พ.ค. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็มีหน้าที่ที่จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. อาจมีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็ได้ กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ กรณีดังกล่าวหาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นก่อนที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. จะมิตติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ซึ่งหากบุคคลนั้นประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจาก อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมตินั้น จะถือว่าเป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณาซ้ำหรือไม่เนื่องจากเป็นเรื่อง

ที่ได้เคยมีการอุทธรณ์ และ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วหรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยอาจมีมติให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็มาก่อนที่ ก.พ.ค.จะมีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้นประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติจะต้องอุทธรณ์ไปยัง ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่ง ก.พ.ค. อาจมีมติให้รวมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ไว้กับเรื่องอุทธรณ์เดิมโดยไม่ต้องจำหน่ายอุทธรณ์เดิมออกจากสารบบหรืออาจมีมติให้สั่งจำหน่ายอุทธรณ์เดิมออกจากสารบบและดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ก็ได้ กรณีดังกล่าวทำให้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เกิดความล่าช้า ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ หรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่มีความผิด คงโทษ ยกโทษหรือลดโทษให้ก็ตาม ก่อนที่ ก.พ.ค.จะมีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติ จะต้องขอถอนเรื่องเคยอุทธรณ์ไว้ตามคำสั่งลงโทษเดิมออกจากกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นการเสียเวลาและสิ้นเปลืองทรัพยากรเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาถึงแนวคิดและหลักการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองและการกำกับดูแลขององค์กรฝ่ายในของปกครอง พบว่า อำนาจการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง เป็นการตรวจสอบการกระทำการปกครองที่อาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองเอง เช่น การอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “การตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง” ก็คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยังถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีกด้วย สำหรับอำนาจกำกับดูแล เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรภายใต้กำกับดูแล ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องทำเป็นรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชาที่แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ก็สามารถกระทำได้และไม่มีการกำหนดรูปแบบ นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลยังไม่มีอำนาจในการสั่งการให้องค์กรภายใต้กำกับดูแลต้องปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนเห็นว่าเหมาะสมโดยมีอำนาจในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

และจากการศึกษาถึงปัญหาความเหลื่อมซ้อนในการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. แล้วพบว่า ปัญหาในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเหลื่อมซ้อนกันระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการ

ทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่ขนานนั้น เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้มิอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ที่แยกจากกัน ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. นั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่สามารถพิจารณาได้ทั้งในแง่ของความถูกต้องและความเหมาะสม เว้นแต่อำนาจในการเพิ่มโทษเท่านั้นที่ ก.พ.ค. ไม่สามารถกระทำได้ จึงเป็นผลทำให้กระบวนการในการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชามีความเหลื่อมซ้อนกัน โดยหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อน อาจมีผลกระทบต่อพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ ซึ่งจากเดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไปยัง ก.พ. แล้ว องค์กรเหล่านั้นเมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ก็จะทำหน้าที่ในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยด้วยไปในคราวเดียวกัน กรณีจึงไม่มีปัญหาความเหลื่อมซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์อย่างเช่นในปัจจุบัน

2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการรายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ให้มีความเหมาะสมต่อไป โดยอาจกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีฐานะเป็นองค์กรในการกำกับดูแลการปฏิบัติขององค์กรภายใต้กำกับดูแลให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น เช่น การให้คำแนะนำ ปรีกษา เป็นต้น ไม่มีอำนาจในการสั่งการให้องค์กรภายใต้กำกับดูแลต้องปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนเห็นว่าเหมาะสม

2.2 ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบคำอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. ซึ่งถึงแม้ว่า ก.พ.ค. จะมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม ก.พ.ค. ก็ยังถือว่าเป็นองค์กรตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจพิจารณาแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุหรือดำเนินการในทางใดหรือในเรื่องใดตามควรแก่กรณีได้ รวมทั้งการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษได้ด้วย



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

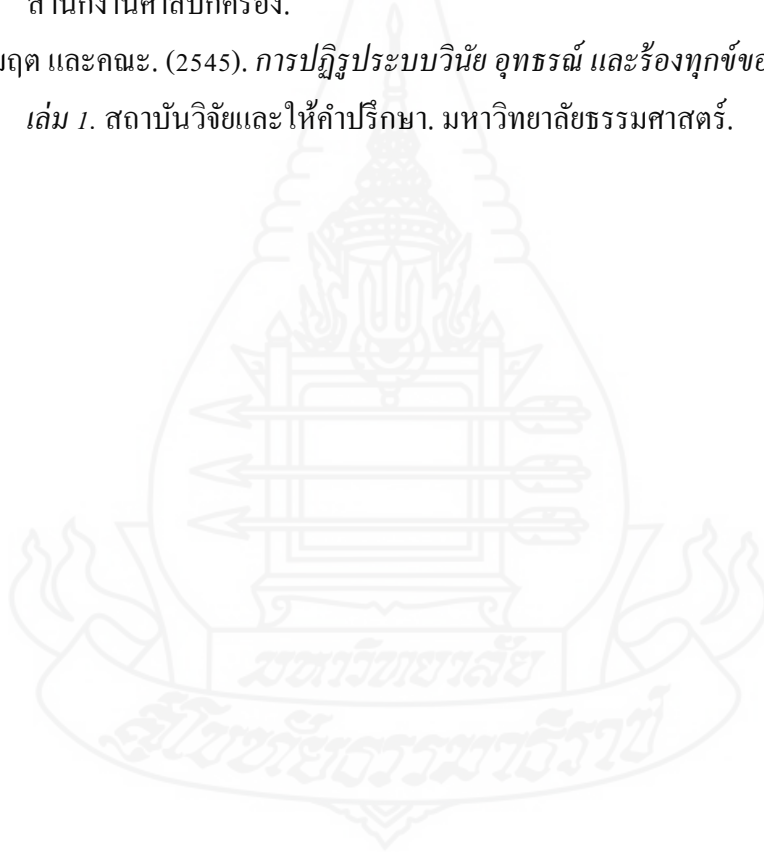
บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกลวงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- กิจบดี ก้องเบญจภูษ. (2531). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). *องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- เกศินี หงสนันท์. (ม.ป.ป). *วิวัฒนาการของระบบราชการไทย: การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ (พ.ศ. 2411 – 2518)*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ขวัญชัย สันตสว่าง. (2542). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เจดน์ สดาวรสีลพร. (2549). *สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย: ประสพการณ์ของประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 6*
- เจดน์ สดาวรสีลพร. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ซอง-ปีแอร์ เตรง. (2549). *หลักกฎหมายทั่วไป: การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปโดยสภาแห่งรัฐ. วารสารวิชาการศาลปกครอง 6 (มกราคม-เมษายน 2549)*.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานนท์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). *หลักนิติธรรม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). *เจื่อนใจการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ*. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง). หน้า 200. *ปิยะศาสตร์ ไขว้พันธุ. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส*. ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ.

- ประวิณ ฌ นคร. (2548). “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์” .
เอกสารประกอบหลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกรการบริหารทรัพยากรบุคคล
สำนักงาน ก.พ. (เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่)
- ประวิณ ฌ นคร. (2551). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปล
สาระสำคัญและอธิบายรายมาตรา.
- ประเวศ อรรถศุภผล. (2647). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2548). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2551). “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส”. *ในรวม
บทความทางวิชาการเล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*.
- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตาม
ธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย.
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. (2547). “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา
US Merit Systems Protection Board”. *วารสารข้าราชการ 49*. (กันยายน-ตุลาคม 2547).
- เพ็ญภา พจมานะวงศ์. (2552). *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครอง
และการควบคุมการกระทำทางการปกครอง ตอนที่ 1*. กรุงเทพมหานคร:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรพจน์ วิสริตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วิเทพ พัทธฤทธิโยพงศ์. (2549). *เอกสารวิชาการ เรื่อง การลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง : ศึกษา
เปรียบเทียบวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม*. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการ
ยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 9. วิทยาลัยการยุติธรรม. สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ศราวุธ เมนะเสวต. (2556). “*ประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม*”. สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม
- ศรีนิตา เกิดผล. (2523). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน*.
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
กรุงเทพมหานคร.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2556). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. ใน *เอกสารประกาบรรยายตาม
หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนสำหรับข้าราชการ*. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.
- สรุปความจากสำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551,
- สรุปความจาก จิตินิติ ไกรพจน์. (2546). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. (รายงานการวิจัยสำนักงาน). คณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ.
- สรุปความจาก จิรินิติ หะวานนท์, “วิธีพิจารณาตีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของ สหรัฐอเมริกา”. *ศุลพาห*. 27,6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2523).
- สมยศ เชื้อไทย. (2554). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้นเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สุลาวัลย์ สุขปลั่ง. (2553). *ปัญหาการดำเนินการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สุรชาติพย์ นาคาบดี. (2536). *การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สุวิชา เป้าอารีย์. (2554). “ทฤษฎีระบบราชการและความเป็นจริง”. *วารสารพัฒนาสังคม* 13,2 สำนักงาน ก.พ.(2531). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518*. กรุงเทพมหานคร: ไทพิมพ์
- สำนักงาน ก.พ. (2551). *สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ก.พ.
- สำนักงาน ก.พ. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ก.พ.,
- สำนักงาน ก.พ. (2554). *เอกสารประกอบการอบรมการสร้างเครือข่ายการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ก.พ.,
- สำนักงาน ก.พ. (2554). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ก.พ.,2553
- สำนักงาน ก.พ. (2549). *หลักและแนวคิด นโยบาย และทิศทางการบริหารคน*. หน้า 132-150. *อ้างถึง ในปฏิสัมพันธ์ทางอง*.(2553). *องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์และการร้องทุกข์*.

- สำนักกฎหมายปกครอง. (2555). งานวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักมาตรฐานวินัย. (2549). คู่มือการดำเนินการทางวินัย. นนทบุรี: กลุ่มโรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.
- สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2551). คู่มือการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2535 เล่ม 1. นนทบุรี: สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2554). สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	ชื่อ นายไมตรี ขุนทอง
วัน เดือน ปี เกิด	2 มีนาคม 2520
สถานที่เกิด	อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ทำงาน	สำนักงานประกันสังคม
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการพิเศษ

