

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
กรณี ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพ

นายสมคิด ประครองญาติ

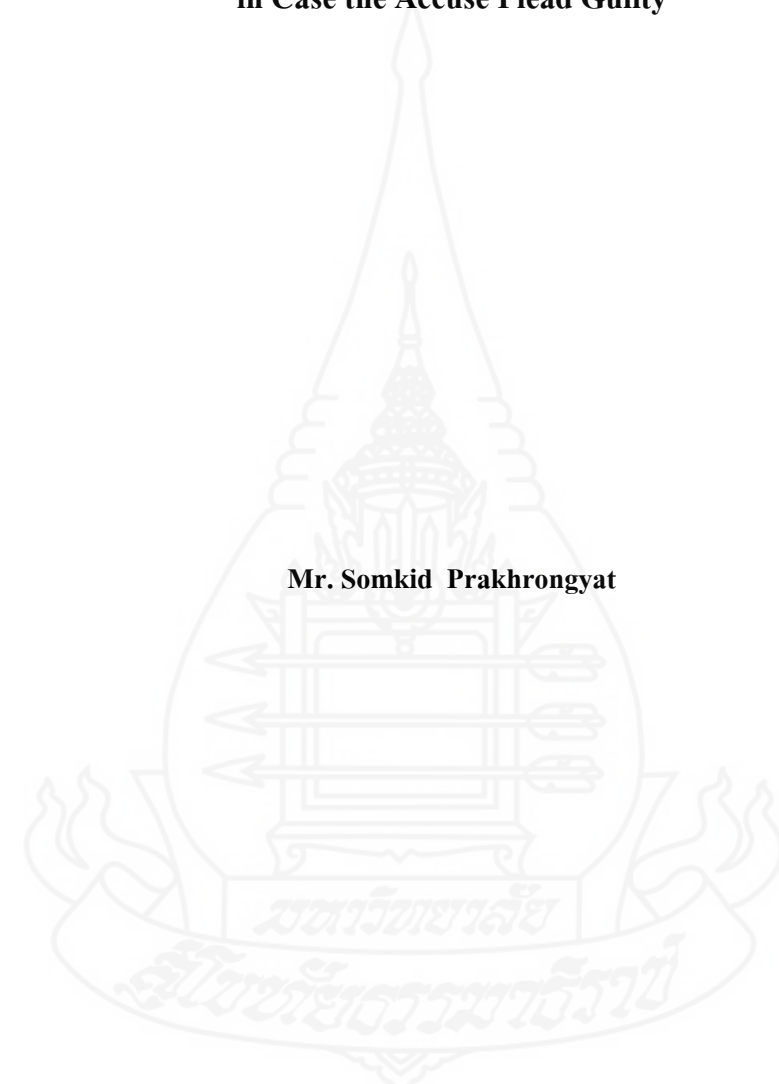


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ.2557

**The Disciplinary Action Teachers and Educational Personal
in Case the Accuse Plead Guilty**

Mr. Somkid Prakhrongyat



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2014

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณี ผู้ถูกกล่าวหาปรับสภาพ
ชื่อและนามสกุล	นายสมคิด ประครองญาติ
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



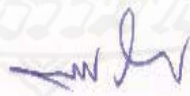
..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)



..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมหมาย จันทร์เรือง)



..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

กรณี ผู้ถูกกล่าวหา รับสารภาพ

ผู้ศึกษา นายสมคิด ประครองญาติ รหัสนักศึกษา 2544001288 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม **ปีการศึกษา** 2557

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระ เรื่อง การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณี ผู้ถูกกล่าวหา รับสารภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในประเด็นการรับสารภาพของผู้กระทำผิดวินัยซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าเห็นสมควรที่จะนำมาเป็นเหตุหนึ่งที่จะบรรเทาโทษทางวินัยได้หรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลยุติธรรม

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้มี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประมวลกฎหมายอาญา กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 หนังสือตำรา เอกสารทางวิชาการ รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาคั่นคว้ออิสระในครั้งนี้

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถูกดำเนินการทางวินัยให้การรับสารภาพว่าตนเองได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา ไม่ว่าจะรับสารภาพต่อผู้บังคับบัญชา หรือต่อคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการสืบสวนหรือสอบสวนวินัยก็ตาม ถือเป็นความผิดปรากฏชัดแจ้ง ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ.2549 ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนวินัย แล้วสั่งลงโทษทางวินัยเลยก็ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวถือเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของกฎหมายอาญา ที่ผู้กระทำความผิดให้การรับสารภาพแล้วสามารถนำมาเป็นเหตุบรรเทาโทษได้ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเป็นการใช้ดุลพินิจหลากหลาย อันไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกับกฎหมายอาญา จึงเห็นสมควรแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บางมาตรา และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อไป

คำสำคัญ การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การรับสารภาพ

Independent Study title: The Disciplinary Action Teachers and Educational Personal
in Case the Accuse Plead Guilty

Author: Mr. Somkid Prakhrongyat; **ID:** 2544001288; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Panumas Kudngaongarm, Assistant Professor,

Academic year: 2014

Abstract

The objective of this independent research study is to evaluate the discretion of civil servants employed as Teacher and Educational Personnel which is charged by The Educational Teacher Civil Service and Education personnel Act B.E. 2547 (2004). The faculty personnel who have plead guilty will comply with the government regulations which is considered unjust comparing with the confession of wrong doing. Those defendant who plead guilty may receive leniency from the Court of justices in similar cases.

This independent research is a qualitative research. This is included the existent records of particular cases which resulted from the procedural implementation of the Teacher Civil Service and Educational Personnel Act, B.E. 2547 (2004). Moreover, the reverent interpretive Criminal Code which is defined in legal code of conduct, 2549 B.E. (2006 A.D.) and other related documents will also be studied.

The research found that the administrative penalties to educational faculty and staff, according to the procedure established in the Teacher Civil Service and Educational Personnel Act, B. E. 2547 (2004), that the educators and staff personnel were prosecuted unfairly even they plead guilty. The administrative penalties in this manner is not in accordance with the general norm of criminal code, which would allow a person who overlooks committed wrong doing for consideration of leniency in his case. This legal overlooks encoded has resulted in much injustice because lack of necessary latitude in discretion. Therefore, the related regulations and legal codes should be amended. This research also found that that the B. E. 2547 (2004) educational legislation contains numerous apparent inherent weaknesses which should be corrected. The Educational Teacher Civil Service and Educational Personal Act B.E. 2547 (2004) relating for legal code of conduct should also be corrected in order to receive appropriate and fair penalties for those who are charged with this Act.

Key words: The disciplinary process ,Teachers and educational personnel, confessed

กิตติกรรมประกาศ

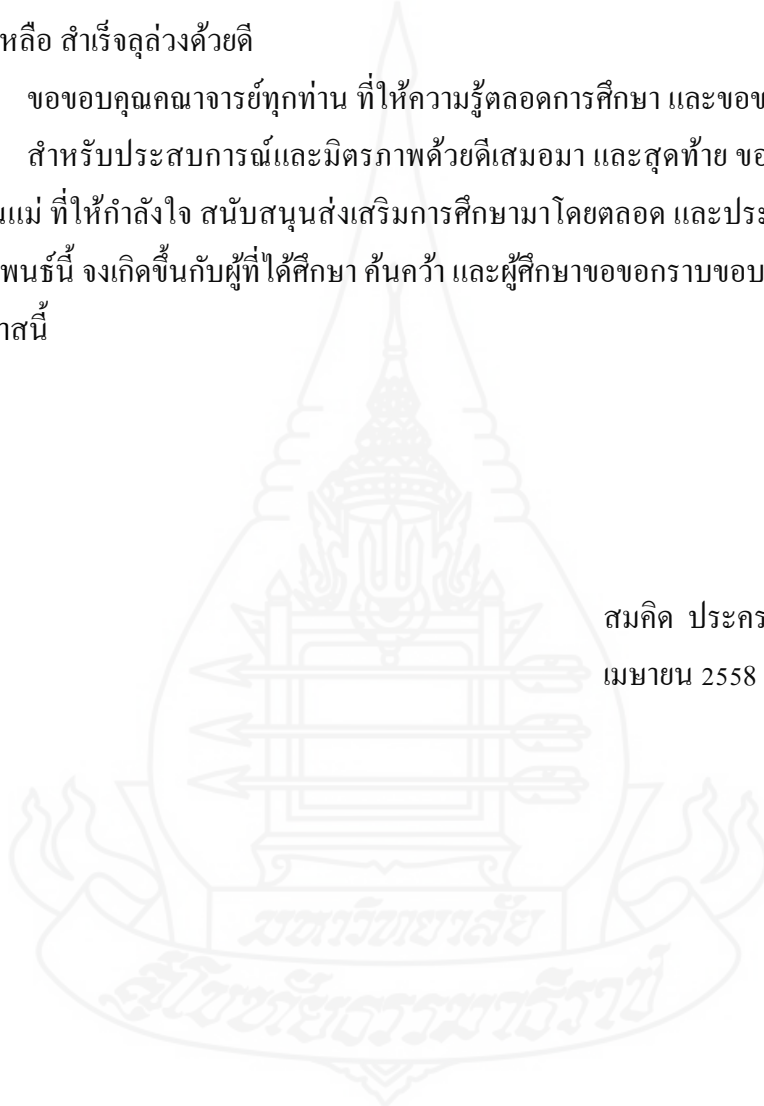
สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ดีเพราะ ได้รับความกรุณาและความช่วยเหลือจากหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมหมาย จันทร์เรือง อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ซึ่งให้คำปรึกษา ชี้แนะ และให้ความช่วยเหลือ สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ขอขอบคุณคณาจารย์ทุกท่าน ที่ให้ความรู้ตลอดการศึกษา และขอขอบคุณเพื่อน

สำหรับประสบการณ์และมิตรภาพด้วยดีเสมอมา และสุดท้าย ขอขอบคุณ ครอบครัว คุณพ่อ คุณแม่ ที่ให้กำลังใจ สนับสนุนส่งเสริมการศึกษามาโดยตลอด และประโยชน์ใดๆ ที่บังเกิดจาก สารนิพนธ์นี้ จงเกิดขึ้นกับผู้ที่ได้ศึกษา ค้นคว้า และผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

สมกิต ประครองญาติ

เมษายน 2558



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตการศึกษา	4
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
5. ระเบียบวิธีการศึกษา	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง	6
ส่วนที่ 1 แนวคิด	6
1.1 แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชน	7
1.2 แนวคิดของสำนักความคิดในทางกฎหมาย	9
1.3 หลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายปกครอง	11
1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างวินัยกับกฎหมายอื่น	19
1.5 โครงสร้างการกระทำความผิดวินัย	22
ส่วนที่ 2 ขอบข่ายและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัย	24
ส่วนที่ 3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ	26
3.1 ความหมายของดุลพินิจ	26
3.2 ดุลพินิจในการลงโทษ	27
3.3 หลักการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ	30
3.4 แนวคิดในการลงโทษทางวินัย	35
บทที่ 3 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	38
1. วินัย	38
2. ความสำคัญของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	40
3. หลักการดำเนินการทางวินัย	41
4. ข้อควรคำนึงเกี่ยวกับวินัย	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. ขั้นตอนดำเนินการทางวินัย.....	51
6. ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ.....	60
7. เปรียบเทียบความผิดทางอาญากับความผิดทางวินัย.....	65
8. เปรียบเทียบความผิดทางอาญากับกฎหมายต่างประเทศกรณีให้การรับสารภาพ.....	76
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพ.....	80
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	88
1. บทสรุป.....	88
2. ข้อเสนอแนะ.....	89
บรรณานุกรม.....	94
ประวัติผู้ศึกษา.....	97



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องด้วย ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการ เนื่องจากข้าราชการคือผู้ให้บริการประชาชน จัดบริการสาธารณะ ข้าราชการจะสังกัดอยู่ในหน่วยงานฝ่ายปกครองของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการหรือจัดการให้งานเป็นไปตามเป้าหมาย หรือเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เกี่ยวกับการบริการประชาชน บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ทุกตำแหน่งหน้าที่ราชการล้วนแต่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชาติ และข้าราชการแต่ละคนล้วนมีพื้นฐานของชีวิต ฐานะ ความคิด อุปนิสัย ตลอดจนค่านิยม วัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันออกไป ทำให้มีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นกับข้าราชการ ซึ่งพบว่าข้าราชการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบหมาย ประโยชน์ส่วนรวม ทับซ้อนประโยชน์ส่วนตัว ททุจริต คอร์รัปชัน การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง อันเป็นข่าวว่าข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอยู่เนืองๆ และเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นหากทางราชการปราบปรามไม่ได้ หรือลงโทษข้าราชการไม่ทั่วถึง อันมีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ความสูญเสียเปล่าๆ ประมาท เสียเวลา ตลอดทั้งโครงการไม่สำเร็จ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และขาดความศรัทธาเชื่อถือรัฐบาล รวมทั้งรัฐบาลขาดเสถียรภาพ เป็นเหตุนำไปสู่การบริหารงานบุคคลที่ความเสื่อมประสิทธิภาพ ในที่สุด วินัยจึงเป็นกฎเกณฑ์หรือเครื่องมือนำคนในองค์กรดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน หากหน่วยงานหรือองค์กรใดมีการรักษาวินัยที่ดี สร้างสรรค์ ส่งเสริม ให้ข้าราชการปฏิบัติตามหน้าที่ราชการตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว ผลงานของหน่วยงานหรือองค์กรนั้นก็จะเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างและรักษาวินัยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในเชิงป้องกัน โดยมุ่งหวังให้ข้าราชการมีวินัยแห่งตน รู้จักควบคุมตนเอง มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่รู้ว่า สิ่งใดดี สิ่งใดไม่ดี สิ่งใดควรปฏิบัติ สิ่งใดไม่ควรปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการบางคนมีนิสัยโลก โกรธ หลง ขาดความรับผิดชอบ ควบคุมตนเองไม่ได้ ก็จะปฏิบัติตนนอกกรอบกฎเกณฑ์ จึงต้องมีการปราบปรามข้าราชการเหล่านั้น โดยอาจใช้วิธีการบังคับ ชูเชิญ ลงโทษเพื่อให้ การบริหารราชการภายในหน่วยงานหรือองค์กรมีประสิทธิภาพ ซึ่งวินัยของข้าราชการ จึงมีจุดมุ่งหมายอยู่ 2 ประการ

คือ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ อันได้แก่ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ ความผาสุกของประชาชน และสร้างไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของข้าราชการ

วินัย เป็นสิ่งที่ข้าราชการทุกคนควรต้องรู้ เปรียบได้กับความเข้าใจที่ประชาชนทุกคนต้องรู้กฎหมายฉันทนใด ข้าราชการต้องรู้วินัยฉันทนนั้น เมื่อใดก็ตามที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่า ข้าราชการกระทำผิดวินัยฉันทน และมีการดำเนินการทางวินัยฉันทนในที่สุดปรากฏว่า ข้าราชการกระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาฉันทนจริง ตลอดจนถูกลงโทษทางวินัย ข้าราชการผู้นั้น จะปฏิเสธความไม่รู้วินัยไม่ได้ ในระบบราชการไทยฉันทน การดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องรักษาวินัยให้ เป็นแบบอย่างของผู้อยู่ ได้บังคับบัญชา ตลอดจนมีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ ข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนให้มีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย โดยการเอาใจใส่ สังเกตการณ์และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะป้องกัน ได้ตามสมควร ซึ่งหากปรากฏว่ามีกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยกับ ข้าราชการผู้นั้นทันที หากละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือมีพฤติกรรมปกป้องช่วยเหลือ ไม่ให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัย หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต กฎหมายให้ถือว่า ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นกระทำผิดวินัยด้วย ทั้งนี้ เพื่อ มุ่งประสงค์ให้ ข้าราชการทุกคนต้องรักษาวินัยทั้งข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัด

สำหรับ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นอาชีพที่สังคมคาดหวังให้ เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ และเยาวชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป กฎหมายได้กำหนดในเรื่องวินัยไว้ว่า นอกจากควบคุมความประพฤติ และการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยถือปฏิบัติทั้งข้อห้ามและข้อปฏิบัติ ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการทั่วไปแล้ว ยังต้องประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ข้าราชการครูด้วย ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2547 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ตราขึ้นใช้บังคับ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นการเฉพาะ ตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่หน่วยงานการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษา ตามนัยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาชั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 34(2) และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ ในส่วนการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย ภายใต้อำนาจหน้าที่อย่างมีอิสระและขอบข่ายภารกิจหน้าที่ โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการ

ตัดสินใจไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อเป็นการลดขั้นตอน รวดเร็ว และ ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้มีมาตรฐานอย่างเท่าเทียมกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย และหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย รวมทั้งออก หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพิจารณา บังคับใช้เฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากนี้ ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่ละ ขั้นตอนอาจมีการใช้ดุลพินิจโดยผู้บังคับบัญชาด้วย อาทิ ขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริง การตั้งเรื่อง กล่าวหา การสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ การสั่งลงโทษหรือ จดโทษ เป็นต้น ซึ่งทุกขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยถือว่าการกระบวนพิจารณาทางปกครองหรือนิติ กรรมทางปกครอง การที่ผู้มีอำนาจทางปกครองอาจใช้ “ดุลพินิจ” หรือ “Discretionary power” อันมีลักษณะที่เป็นอำนาจตามกฎหมาย หรือการให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะ วินิจฉัยและตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะกระทำการหรือไม่ อย่างไร ประกอบควบคุมกับการใช้ “อำนาจผูกพัน” หรือ “Bound power” อันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยบัญญัติไว้เป็นการล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างนั้นอย่างนี้ หากมีการกระทำโดยอาศัย อำนาจดุลพินิจให้ถือว่ากระทำการในฐานะรัฐบาล แต่กระทำการโดยอาศัยอำนาจผูกพัน ให้ถือว่า กระทำการในฐานะองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง แต่ทฤษฎีนี้มี ข้อบกพร่องที่อำนาจดุลพินิจนั้นปกติแล้วไม่สามารถมิได้ครบสมบูรณ์ เพราะต้องอาศัยฐานแห่ง กฎหมายมารองรับอำนาจเสมอ จะกระทำการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ โดยขัดต่อกฎหมายมิได้ ขณะเดียวกันอำนาจผูกพันนั้นก็มิได้มีอยู่ทุกขั้นตอนของการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอไป ซึ่งการใช้อำนาจแบบผสมผสานกันระหว่างการใช้ดุลพินิจกับอำนาจผูกพันจนเกินขอบเขตตาม กฎหมาย จะเกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้ ในทำนองเดียวกันกับการใช้อำนาจ “ดุลพินิจ” เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจาก คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสถานภาพ สิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษโดยตรง หากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการ โดยไม่มี เหตุผลพอ ที่อ้างได้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย อาจมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ประกอบกับกฎหมายมิได้กำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของ ผู้บังคับบัญชาไว้อย่างแจ่มชัด เพียงแต่กำหนดไว้เป็นอย่างกว้างให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตาม กฎหมาย มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการไปทางใดทางหนึ่งก็ได้ โดยกำหนดให้มีการสั่งการให้แสดงผล

ประกอบด้วยเท่านั้น ดังนั้น ในการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาอาจไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน อาจเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรมหรือเป็นกลาง และมีการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจก็เป็นไปได้ อาทิ กรณีผู้บังคับบัญชามีอคติส่วนตัวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือกรณีผู้บังคับบัญชารู้จักกับผู้ถูกกล่าวหาจนทำให้การใช้ดุลพินิจก้าวล่วงไปถึงพฤติกรรมส่วนตัวของผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาการใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะกรณีการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา เพื่อนำไปพัฒนาปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องของการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรบริหารให้เกิดยุติธรรม โปร่งใส เป็นธรรม ถูกต้องและเหมาะสมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยมีมาตรฐานเดียวกันอย่างเป็นระบบ ตลอดทั้งเพื่อให้ข้าราชการได้รับการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการใช้อำนาจทางปกครองอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการใช้อำนาจโดยองค์กรฝ่ายบริหาร หรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
- 2.2 เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการการดำเนินการทางวินัย ประเด็นการให้ถ้อยคำรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหา
- 2.3 เพื่อศึกษากฎหมายเฉพาะและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายบริหาร
- 2.4 เพื่อศึกษาเป็นแนวทาง แก้ไขปัญหาทางกฎหมาย กรณีการใช้ดุลพินิจการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา นำไปสู่การพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย
- 2.5 เพื่อให้การสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างเป็นระบบ

3. ขอบเขตการศึกษา

- 3.1 ศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 หมวด 7 การดำเนินการทางวินัย
- 3.2 ศึกษา กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550

3.3 ศึกษา กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549

3.4 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ใช้ดุลพินิจขององค์กรบริหารและผู้มีอำนาจฝ่ายปกครอง เพื่อวิเคราะห์การใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3.5 ศึกษาคำพิพากษาศาลยุติธรรม

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 นำแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ว่าด้วยการใช้อำนาจทางปกครอง มาใช้ประกอบดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.2 ทราบปัญหาและแนวทางการใช้ประกอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพ

4.3 ใช้ผลการวิจัยแก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจการดำเนินการทางวินัย เพื่อนำไปสู่การพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย อันทำให้เกิดความยุติธรรม โปร่งใส และประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา อย่างเป็นระบบ ตลอดทั้งเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

6. ระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากจากทฤษฎี บทความวิจัย บทความวิเคราะห์ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 รวมทั้ง กฎ ก.ค.ศ. มติ ก.ค.ศ. มติคณะรัฐมนตรี คำพิพากษาศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ระเบียบ หนังสือเวียน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนทางวินัยข้าราชการ และกรณีศึกษาหรือกรณีเทียบเคียงที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้เคยวินิจฉัยและพิจารณา กำหนดโทษเป็นความผิดวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาแล้ว ตลอดทั้งประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 1 แนวคิด

หลักนิติรัฐ¹

แนวคิด ในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยถือว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งมีแนวคิดอยู่ 2 ทฤษฎีหลัก คือ

1. ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ (Auto – limitation) ซึ่งมีหลัก ว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนสร้างขึ้น ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ

2. ทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de Droit) มีหลักว่ารัฐและหน่วยงานของรัฐจะกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน โดยมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ แต่รัฐต้องจำกัดอำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยกฎหมาย ไม่ให้ใช้อำนาจเกินกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ รัฐยอมรับรอง และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากรัฐจะต้องบังคับให้ประชาชนกระทำการ หรือละเว้นกระทำการอย่างใด ซึ่งเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และเป็นการทั่วไปว่าให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำการใด ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร

สาระสำคัญ หลักนิติรัฐ หมายถึง การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชน กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2550). *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เล่ม 2* โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว หน้า 29.

1. แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชน²

1.1 ความหมายของกฎหมาย กฎ หมายถึง กฎเกณฑ์ ข้อบังคับของรัฐที่กำหนดระเบียบแห่งการปฏิบัติ หรือแบบแผนของความประพฤติแห่งการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมโดยมีสภาพบังคับเป็นกระบวนการที่แน่นอนและชัดเจนรวมตลอดถึงกฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการสาธารณะ

1.2 ลักษณะของกฎหมาย กฎหมายในแนวทางของลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) ซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในขอบเขตที่จำกัดนั้น กฎหมายจะต้องประกอบไปด้วยลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

1.2.1 ต้องเป็นคำสั่ง กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับของรัฐ รัฐ หมายถึง องค์การตั้งคมทางการเมืองที่ตั้งขึ้น โดยมีดินแดนที่แน่นอน มีประชาชนรวมตัวกันอยู่ในดินแดนนั้น มีรัฐบาลใช้อำนาจบริหารปกครอง และมีอำนาจอธิปไตย คือ มีอำนาจสูงสุดที่เป็นอิสระในการปกครอง และดำเนินกิจการทั้งภายในและภายนอกโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำโดยอำนาจใด ผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐหรือเรียกว่า “รัฐอธิปัตย์” เป็นผู้มีอำนาจออกกฎหมายในระบอบเสรีประชาธิปไตย ผู้มีอำนาจสูงสุด คือ ประชาชน เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนของตนไปเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาจึงเป็นผู้มีอำนาจตรากฎหมาย โดยใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น

1.2.2 ต้องเป็นคำสั่ง หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับเกี่ยวกับความประพฤติของมนุษย์ กฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ คำสั่ง หรือข้อบังคับที่กำหนดแนวทางหรือวงกรอบในการประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคม และเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการกระทำหรือความประพฤติของมนุษย์ ที่แสดงออกทางกายหรือวาจาเท่านั้น หากเป็นการคิดทางจิตใจ แม้จิตชั่วร้ายเพียงใดเมื่อยังไม่แสดงออกก็ไม่อาจผิดกฎหมายได้ ซึ่งต่างกับหลักศาสนาที่ถือว่าบุคคลใดมีจิตคิดชั่วร้ายก็ถือเป็นความผิดหรือบาปทางใจแล้ว ในประการที่สำคัญ กฎหมายเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์เท่านั้น ไม่ใช่กับสัตว์

1.2.3 กฎหมายต้องมีลักษณะที่ใช้ได้เป็นการทั่วไป เมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้วต้องมีผลเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยเสมอภาคเท่าเทียมกันไม่เจาะจงใช้กับบุคคลใด เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกำหนดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องปฏิบัติตามเท่านั้น แม้กฎหมายบางฉบับอาจมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่บุคคลหรือกำหนดความรับผิดชอบให้แก่บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ แต่ก็ต้องมีสภาพการใช้บังคับเป็นการทั่วไป สำหรับบุคคลที่

² “เรื่องเดียวกัน” หน้า 1-3.

เกี่ยวข้องให้ต้องปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก พ.ศ. 2499 แม้จะให้ประโยชน์ แต่เฉพาะเพื่อผู้มีบุตรมาก แต่ก็ใช้สงเคราะห์แก่ผู้มีบุตรมากตามข้อกำหนดของกฎหมายทุกคนเป็นการทั่วไป กล่าวโดยสรุป กฎหมายต้องมีได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่มีความมุ่งหมายว่ากฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

1.2.4 ต้องมีสภาพบังคับและใช้ได้เสมอไป กฎหมายเมื่อประกาศใช้แล้ว มีผลบังคับใช้ได้ตลอดไปจนกว่าจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือถูกยกเลิกโดยกระบวนการที่ถูกต้องในภายหลัง และแม้จะไม่มีกรณีอันเกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นเป็นเวลานาน หรือไม่มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นเลย กฎหมายก็ยังมีอยู่มิได้หายไปไหน ดังสุภาษิตกฎหมายว่า กฎหมายอาจหลับบางเวลา แต่ไม่เคยตาย (The Laws sometimes sleep, never die.) อีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ (Sanction) คือ หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายต้องได้รับ โทษหรือผลร้าย หรือผลตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ในการกระทำผิดอาญาผู้กระทำความผิดต้องได้รับ โทษ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน ในการกระทำผิดในทางแพ่งผู้กระทำความผิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ในทางกฎหมายมหาชนกฎหมายที่จัดรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้ การฝ่าฝืนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีผลใช้บังคับ เป็นต้น และเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะต้องดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว

1.2.5 ต้องมีความชัดเจนแน่นอน คือ กฎหมายต้องเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้แล้วโดยแจ้งชัดเพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่าการกระทำใดของตนจะมีผลในการกฎหมายอย่างไร และผลตามกฎหมายอันจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น จะทำให้เกิดประโยชน์หรือเสียประโยชน์แก่ตน เพื่อเป็นการประกันความมั่นคงในนิติฐานะ (Legal Security) ของประชาชน

1.2.6 ต้องไม่มีผลย้อนหลัง กฎหมายต้องไม่ใช้บังคับให้มีผลย้อนหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราและใช้กฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลใดๆ หรือทำให้บุคคลใดต้องได้รับความเสียหายจะกระทำมิได้

1.2.7 ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วน หลักการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยหลักการย่อย 3 หลักการ คือ (1) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) (2) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และ (3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow sense) ซึ่งเมื่อนำหลักการดังกล่าวมาใช้กับกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะมีผลดังนี้ คือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน ต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม สามารถดำเนินการให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จริง ต้องเป็นมาตรการเท่าที่จำเป็น คือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และ

มาตรการที่ใช้ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชน และหรือแก่สังคมโดยรวม

1.2.8 ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ไม่ว่าในกรณีใดๆ ก็ตาม กฎหมายจะกำหนดการอันอาจกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญ (Essence) ของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจะกระทำมิได้

กล่าวโดยสรุป แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชนนั้นนอกจากเป็นข้อกำหนดในการประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคมแล้ว ยังมีลักษณะที่ต้องไม่ขัดแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วน กล่าวคือมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรฐานที่เหมาะสม และกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนน้อยที่สุด ซึ่งการพิจารณาคำเนิการทางวินัยข้าราชการครู เป็นการดำเนินการเพื่อนำไปสู่คำสั่งทางปกครองซึ่งต้องใช้แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกัน คือต้องมีการพิจารณาที่เหมาะสมให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษน้อยที่สุด

2. แนวคิดของสำนักความคิดในทางกฎหมาย³

2.1 สำนักกฎหมายธรรมชาติ (School of Nation Law) สำนักนี้เห็นว่ากฎหมายธรรมชาติหมายถึง กฎหมายที่เกิดและมีอยู่แล้วในธรรมชาติมีอำนาจบังคับตามธรรมชาติ อยู่เหนือกฎหมายของมนุษย์และใช้ได้ไม่จำกัดเวลาหรือสถานที่ มีลักษณะเป็นสากล และถือว่ากฎหมายของมนุษย์ที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ ย่อมไม่มีสภาพบังคับอย่างกฎหมาย เดิมเชื่อว่าเป็นสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ต่อมาก็เชื่อว่า ธรรมชาตินั้นก็คือพระเจ้า เป็นเจ้า ในที่สุดก็เชื่อว่า ธรรมชาตินั้น คือความสำนึกผิดชอบชั่วดีที่อยู่ในจิตใจของมนุษย์ เช่น สิทธิตามธรรมชาติ หลักความเสมอภาคและเสรีภาพเจตนารมณ์อิสระ (Free will) ของมนุษย์

2.2 สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (School of Positive Law) สำนักความคิดนี้มีความเห็นว่ากฎหมายคือคำสั่งคำบัญชาของรัฐอธิปัตย์ ซึ่งสั่งแก่ราษฎรทั้งหลายผู้ใดไม่ปฏิบัติตามผู้นั้นต้องรับโทษ ทั้งนี้โดยมิได้คำนึงถึงคุณธรรมจริยธรรมโดยเฉพาะคุณธรรมและจริยธรรมในกฎหมายไม่สนใจว่ากฎหมายธรรมชาติมีอยู่จริงหรือไม่และไม่สนใจว่ากฎหมายของรัฐที่บังคับใช้ยุติธรรมและสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ธรรมชาติหรือไม่ โดยที่รัฐย่อมมีอำนาจสูงสุดที่มีใ้ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ใดๆ ที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจที่เด็ดขาดและถาวร

³ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 3-5.

สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองต้องการให้กฎหมายมีความแน่นอนเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร สามารถใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองละเมิดความสงบโดยกฎหมายเพราะประชาชนย่อมรู้สิทธิหน้าที่ของตนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ จำหน้าที่ของรัฐจะละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เจ้าหน้าที่ต้องปลูกฝังที่จะปฏิบัติตามกฎหมายถือว่ากฎหมายเป็นเจตจำนงของมนุษย์ สำนักนี้เห็นว่าในแง่ทฤษฎีกฎหมายมีแต่กฎหมายฝ่ายบ้านเมืองที่ได้บัญญัติขึ้นอย่างพิถีพิถระหังใจเท่านั้นที่เป็นกฎหมายที่แท้จริง และในแง่ทฤษฎีนิติศาสตร์มีความคิดว่า เป็นระบบกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง โดยไม่ต้องอาศัยหลักการอื่นมาอธิบาย

2.3 สำนักความคิดในทางกฎหมายฝ่ายคอมมิวนิสต์ (School of Communist Jurisprudence)

สำนักนี้ถือว่า “กฎหมาย คือ ปราบปรามการอันหนึ่งซึ่งเป็นผลสะท้อนจากการเมือง กล่าวคือ เศรษฐกิจและการเมืองต้องการจะแสดงคำสั่งคำบัญชาอย่างไร สิ่งที่ถูกแสดงออกมาคือ กฎหมาย” สำนักกฎหมายฝ่ายคอมมิวนิสต์ ถือว่า กฎหมายจะมีความสำคัญอยู่ที่เพียงชั่วขณะหนึ่งเพื่อจัดระเบียบและกลไกต่างๆ ในสังคมเท่านั้น เมื่อสังคมพ้นจากระยะนายทุนเข้าสู่ระยะสังคมนิยมกฎหมายจะลดความสำคัญลงอย่างสิ้นเชิง ในที่สุดเมื่อก้าวเข้าสู่ระยะสังคมนิยมอันเป็นปลายทางของระยะทั้งปวงและเป็นจุดสิ้นสุดของวิวัฒนาการทั้งหลายกฎหมายก็จะสูญสลายสิ้นไป ดังนั้นหากเศรษฐกิจและการเมืองต้องการอย่างไร กฎหมายก็ออกได้ตามนั้น โดยไม่ขัดกับหลักการใดๆ ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ฝ่ายคอมมิวนิสต์จึงไม่รับหลักการแบ่งแยกอำนาจและไม่ยอมรับระบบควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ

2.4 สำนักความคิดในทางกฎหมายฝ่ายสังคมวิทยา (School of Sociological Jurisprudence)

สำนักนี้เห็นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในสังคม เพราะเป็นตัวจักรกลที่ทำให้สังคมเจริญ รุดหน้าช่วยปรับผลประโยชน์ของมนุษย์ที่ขัดกันให้กลมกลืน ลงรอยกันกฎหมายต้องเดินตามให้ทันสังคม หากจะใช้กฎหมายตรงต่อความจริงในสังคม ก็ควรมีการเปลี่ยนแปลงหลักแห่งกฎหมายทุกครั้งนี้สังคมเปลี่ยนแปลง

2.5 สำนักความคิดในทางกฎหมายฝ่ายสังคมนิยม (School of Realist Jurisprudence)

สำนักนี้สนใจความจริงมากกว่าอุดมการณ์ มีการนำวิชาจิตวิทยาวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้พิพากษา สำนักนี้มีความเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสังคมนิยมอเมริกัน เห็นว่าไม่มีใครบอกได้แน่นอนว่ากฎหมายเกี่ยวกับคดีนั้นมีอยู่อย่างไรแน่นอนกว่าศาลจะตัดสินและกลุ่มสังคมนิยมสแกนดิเนเวีย กลุ่มนี้และให้คำจำกัดความของกฎหมายว่า คือสิ่งที่ศาลทำไม่ใช่สิ่งที่ศาลพูด สำนักนี้เห็นว่ากฎหมายมิได้มีความสมบูรณ์เมื่อสอดคล้องกับกฎหมายของพระเจ้าหรือตั้งอยู่บนรากฐานแห่งเหตุผล แต่กฎหมายมี

ความสมบูรณ์อยู่ในตัวเองและประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายก็เพราะต่างสำนึกอยู่ในจิตใจว่าตนมีความผูกพัน

2.6 สำนักความคิดในทางกฎหมายฝ่ายประวัติศาสตร์ (School of Historical Jurisprudence)

สำนักนี้เห็นว่า “กฎหมายเป็นผลของประวัติศาสตร์ กฎหมายต้องวิวัฒนาการอยู่เสมอไม่คงที่” โดยกฎหมายมิใช่สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นตามใจชอบ แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยตัวของมันเองแล้วเติบโตเปลี่ยนแปลงไปตามประวัติศาสตร์หรือลักษณะของชนชาติ กฎหมายของชนชาติโดยอมเป็นไปตามความคิด ความรู้สึกของชนชาติ ที่เรียกว่า จิตใจหรือจิตวิญญาณของชนชาติ (Volksgelst) นั้น

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดในทางกฎหมายของแต่ละสำนักซึ่งมีแนวคิดที่แตกต่างกันอย่างเช่นแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งมีแนวคิดในความสำนึกรับผิดชอบชั่วดีที่อยู่ในใจของมนุษย์ ซึ่งจะแตกต่างจากสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ซึ่งถือคำสั่งของรัฐเป็นหลักหากไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะสอดคล้องกับแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ หรือไม่ สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ในการพิจารณาความผิดและโทษจะมีหลักในการพิจารณาในเรื่องของหลักนิติธรรม หลักความเป็นธรรมด้วย ทั้งนี้หมายถึงคำนึงถึงหลักกฎหมายที่วางไว้และพิจารณาในเรื่องเหตุผลอันเป็นเรื่องของคุณธรรมในจิตใจมาประกอบด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ได้รวมแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ และแนวคิดสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองประกอบกันด้วย

3. หลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายปกครอง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐจะไม่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงในเรื่องที่เป็นสิทธิเสรีภาพส่วนตัวของบุคคลหรือประชาชนโดยทั่วไป แต่โดยที่รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมและบ้านเมืองจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครอง (ฝ่ายบริหาร) ที่จะกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครอง คือ ประโยชน์ของมหาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากการใช้อำนาจเหนือเอกชนนั้นไปกระทบสิทธิของประชาชน จนเขาได้รับความเสียหายแล้ว รัฐก็ต้องเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายนั้นตามความเหมาะสม รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักการของกฎหมายการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตรงกับกฎหมายในสกุลคอมมอนลอว์ ที่เห็นว่า กฎหมายปกครองมีหน้าที่ควบคุมอำนาจทางปกครองให้ผูกพันกับกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนจากการบิดเบือนการใช้อำนาจ หลักการกระทำทาง

ปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐประกอบด้วย 2 หลักการคือ

3.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งถือว่าฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ฝ่ายปกครองออกใช้บังคับอยู่จริงในขณะนั้น ซึ่งมีได้ 2 ลักษณะ คือ

3.1.1 ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามที่กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ

3.1.2 ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องละเว้นหรือไม่กระทำการที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องระมัดระวังไม่ให้กฎหมายลำดับรองหรือคำวินิจฉัยสั่งการที่มีสั่งการเฉพาะเรื่อง เฉพาะรายขัดต่อกฎหมาย ตัวอย่างเช่น แม้ฝ่ายปกครองจะสามารถยกเลิกกฎหมายลำดับรองที่ตนออกเมื่อใดก็ได้ แต่ตราบใดที่กฎหมายนั้นยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายนี้ หรือยกเว้นไม่ใช้กฎหมายนี้บังคับแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งในกรณีใดกรณีหนึ่งไม่ได้ ดังภาษิตกฎหมายที่ว่า **“จงปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เจ้าเองได้ออกมาใช้บังคับ”**

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายนี้ มีเหตุผลมาจากความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐ และความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย คือ ใช้บังคับในทุกพื้นที่และทุกบุคคลโดยเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการใดที่ขัดต่อกฎหมายย่อมมีผลเป็นโทษตามที่กฎหมายกำหนดในหลายกรณี เช่น การกระทำทางปกครองนั้นอาจตกเป็นโมฆะ หรือไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในทางกฎหมาย หรืออาจต้องถูกลบล้างหรือยกเลิกในภายหลัง

3.2 หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีฐานกฎหมายรองรับคือ มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และกฎหมายนี้ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายจารีตประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจทางปกครองไม่ได้

หลักการดังกล่าวนี้ ให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร 3 ประการคือ ประการแรก หลักความปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมที่จะออกกฎหมายบังคับใช้แก่ประชาชนต้องมาจากประชาชน หรือโดยความยินยอมของผู้แทนปวงชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อมจากราษฎร คือ รัฐสภา ในกรณีที่รัฐสภาไม่สามารถออกกฎหมายในรายละเอียดได้ และเพื่อให้เกิดความสะดวกคล่องตัวแก่การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง รัฐสภาก็ต้องตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองไปออก

กฎหมายลำดับรองใช้บังคับแก่ราษฎรได้ภายในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ประการที่สองคือ หลักนิติรัฐ ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า การที่รัฐจะกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จะกำหนดโดยองค์กรฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่ องค์กรฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้บัญญัติกฎหมายลำดับรองในรายละเอียดซึ่งอยู่ภายในกรอบที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราเป็นกฎหมาย หรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่ง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งได้ประกาศให้ประชาชนรู้ล่วงหน้าแล้ว และ ประการที่สาม คือ หลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้ในหมวดว่าด้วย สิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจกระทำการล่วงล้ำแดนเสรีภาพแห่งสิทธิของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวไว้

กฎหมายจึงเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงเป็นเพียงการบังคับการต่างๆ โดยฝ่ายปกครองให้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่ง ประกอบด้วย การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจนั้น จะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง

3.3 หลักแห่งความเสมอภาค คือ องค์กรต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของแต่ละบุคคล ดังนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันใน สาระสำคัญแตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมเป็น การขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาค มิได้หมายความว่าให้องค์กรต่างๆ ของรัฐ ต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน แต่ด้วยปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะของแต่ละคน และเฉพาะแต่ละบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรของรัฐ ต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ในทางปฏิบัติมีการแบ่งบุคคลออกเป็น ประเภท เช่น แบ่งประเภทข้าราชการ หรือแบ่งประเภทตามวิชาชีพ เช่น ครู แพทย์ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันเหมือนกัน และต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป

อีกประการหนึ่ง คือ การปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันจะกระทำได้ใน บางกรณีก็ตาม แต่การกระทำเช่นนี้จะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นและเพียงพอที่จะรับฟังได้ การแยก บุคคลออกเป็นประเภทและปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป โดยปราศจากเหตุผล ที่รับฟังได้ หรือมีเหตุผลที่รับฟังไม่ได้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือเลือกที่รักมักที่ชัง ก็เป็นการ กระทำที่ต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรองรับหลักแห่งความเสมอภาคไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

3.4 หลักแห่งความได้สัดส่วน หรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ คือ การที่รัฐหรือองค์กรใดของรัฐจะใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้อำนาจของตนอย่างเหมาะสมพอประมาณเท่านั้น กล่าวคือ การกระทำของฝ่ายปกครองใดที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำได้ แต่หากการกระทำทางปกครองนั้นกระทบต่อสิทธิและสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ กระทำการให้พอเหมาะสม พอประมาณ กับสภาพความเป็นจริง และไม่กระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้กับปัจเจกชนเกินสมควร

ทั้งนี้ เนื่องจากในกรณีที่บรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองออกมายังบังคับใช้แก่ประชาชนนั้น มิได้หลายมาตรการและวิธีการ แต่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้วิจารณญาณเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้สำเร็จตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย และเนื่องจากแต่ละมาตรการก็มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแตกต่างกันไป ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด คือ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้น หากฝ่ายปกครองออกมาตรการที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ถือเป็น การดำเนินการให้เกิดผลอย่างอื่นนอกเหนือไปจากผลที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย ถือเป็น การใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power) ในขณะเดียวกัน การที่ฝ่ายปกครองเลือกมาตรการที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

อีกประการหนึ่ง คือ หากการกระทำทางปกครองใดก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมโดยรวมด้วยแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องชั่งน้ำหนักผลดีและผลเสียของมาตรการที่จะเลือกใช้บังคับแก่ประชาชนให้เกิดภาวะสมดุลขึ้น ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนหรือสังคมกับประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะที่จะพึงได้รับจากการดำเนินการหรือใช้มาตรการนั้น หากมาตรการใดที่ดำเนินการแล้วเกิดผลประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือสังคมโดยรวมแล้ว ฝ่ายปกครองต้องไม่นำมาตรการนั้นออกมาใช้บังคับ

กล่าวโดยสรุปหลักแห่งความได้สัดส่วนหรือความสมควรแก่เหตุนี้ กำหนดให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการได้สมควรตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเกิดผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด

ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ ให้สอดคล้องกับหลักการได้สัดส่วนที่เหมาะสม หรือหลักความสมควรแก่เหตุจะต้องดำเนินการพิจารณาใน 4 ขั้นตอน ดังนี้ ประการแรก พิจารณาว่าการกระทำทางปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์ที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ประการที่สอง ต้องพิจารณาว่ามาตรการที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ต้องเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ คือ พิจารณาถึงหลักความสัมฤทธิ์ผล ประการที่สาม ต้องพิจารณาว่ามาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้จะต้องเลือกมาตรการที่จำเป็นตามหลักความจำเป็น ซึ่งเป็นทางเลือกที่เกิดผลกระทบต่อปัจเจกชนน้อยที่สุด และประการสุดท้าย ต้องพิจารณาว่ามาตรการที่จำเป็นต้องใช้นั้น เป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุ คือ มาตรการที่ใช้ทำให้ประโยชน์สาธารณะที่มหาชนจะได้รับมีมากกว่าประโยชน์ที่ประชาชนจะสูญเสียหรือต้องแบกรับ

3.5 หลักการกระทำทางปกครองต้องมีความชัดเจนและคาดหมายได้ ด้วยเหตุที่การกระทำทางปกครองอาจต้องล่วงล้ำหรือกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชน รวมทั้งเป็นการใช้อำนาจที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครอง ในการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งนอกจากจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้แล้ว ยังต้องมีความชัดเจนแน่นอนและสามารถคาดหมายได้จากปัจเจกชนหรือประชาชน ซึ่งตกอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองนั้น ทั้งนี้ เพราะบุคคลย่อมไม่กล้าตัดสินใจใช้สิทธิหรือเสรีภาพใดๆ ลงไปถ้าหากไม่อาจคาดคะเนได้ล่วงหน้าได้ว่าการกระทำนั้นๆ ของตนมีผลทางกฎหมายอย่างไร และผลทางกฎหมายอันจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น จะทำให้ตนได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์ ดังนั้นการกระทำทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์หรือคำสั่งให้มีความชัดเจนแน่นอน และสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นสาระที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

3.6 หลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ ด้วยเหตุที่ สิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และเป็นสิทธิที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ซึ่งสิทธิดังกล่าวผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้บังคับกฎหมายจึงต้องผูกพันตามหลักการดังกล่าวนี้ด้วย

ดังนั้นจากหลักการดังกล่าวฝ่ายปกครองจึงต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันเป็นอย่างเดียวกันจะปฏิบัติให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญที่แตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปจะปฏิบัติให้เหมือนกันตามอำเภอใจก็ไม่ได้ เช่นเดียวกัน เพราะการปฏิบัติตามอำเภอใจหรืออีกนัยหนึ่งคือ การเลือกปฏิบัติหมายถึง การปฏิบัติหรือการกระทำที่ไม่สามารถหาเกณฑ์แห่งความแตกต่างอันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสิ่งสองสิ่งหรือหลายสิ่งมาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้

3.7 หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ หลักการนี้เป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่าปัจเจกชนย่อมสามารถที่จะเชื่อมั่นในความคงอยู่ของการตัดสินใจใดๆ ในการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง และความเชื่อโดยสุจริตของปัจเจกชนนี้ย่อมได้รับความคุ้มครองจากฝ่ายปกครอง หลักการนี้มีบทบัญญัติอย่างสำคัญยิ่งในการกำหนดหรือออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยมีผลในทางสนับสนุนความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ หรือสิทธิหน้าที่ของบุคคล เช่น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองจำเป็นต้องแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาดนั้นให้ถูกต้อง โดยต้องเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ถูกต้องนั้น ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจในการตัดสินใจออกคำสั่งนั้น ย่อมต้องนำเอาหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยสั่งการ โดยต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเชื่อโดยสุจริตถึงความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ควบคู่ไปกับหลักการคุ้มครองเป็นประโยชน์สาธารณะ หลักการดังกล่าวนี้ได้นำมาบัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 1 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

3.8 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบสำคัญของฝ่ายปกครองที่จะต้องคำนึงถึงในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง เพราะการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจสำคัญของฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ และหลักการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ ปราบกฏเป็นอุดมการณ์พื้นฐานอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดว่าการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุข และความดีงามร่วมกัน

หลักความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ย่อมเป็นหลักสำคัญในการใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ดังนั้น หากฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ ออกเป็นพระราชบัญญัติหรือการให้ทุนการศึกษา หรือการให้เงินอุดหนุนเกษตรกร อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครองใดๆ ฝ่ายปกครองต้องมีเหตุผลอย่างเพียงพอที่อธิบายได้ว่าการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น หากปรากฏว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะของบุคคลใด โดยไม่ปรากฏว่าสาธารณะชนได้รับประโยชน์ใดๆ การกระทำหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.9 หลักความเป็นกลาง เป็นหลักซึ่งห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางปกครองหรือกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาเพื่อออกคำวินิจฉัยสั่งการ หรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใดๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย หรือเป็นคู่กรณี คำสั่งหรือคำวินิจฉัยสั่งการซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสีย

หรือมติที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชุมและออกเสียงลงมติด้วยนั้น ย่อมไม่สมบูรณ์เพราะเจ้าหน้าที่วินิจฉัยสั่งการ หรือออกเสียงลงคะแนนมิได้อยู่ในฐานะที่เป็นกลาง

3.10 หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หลักการนี้ให้สิทธิแก่บุคคลในอันที่จะป้องกันนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งข้อกล่าวหาที่ตนจะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลที่จะได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยสั่งการนั้นทราบล่วงหน้าเป็นเวลาเพียงพอที่จะทำความเข้าใจข้อกล่าวหา มีโอกาสที่จะแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานที่จะต่อสู้สนับสนุนคำให้การ และแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่

3.11 หลักการบังคับบัญชา หลักการนี้เป็นผลจากการที่กฎหมายกำหนดการจัดระเบียบภายในองค์กรของฝ่ายปกครอง ผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้นจะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่อยู่ในบังคับบัญชาของตน และผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจที่จะแนะนำหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตน ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นธรรมเนียมแก่กรณี รวมทั้งมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิก หรือพิจารณาคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนได้เสมอ อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจทั่วไปไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง และผู้บังคับบัญชาจะปฏิเสธไม่ใช้อำนาจดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้

3.12 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน เกิดจากการที่รัฐมีนโยบายกระจายอำนาจตามอาณาเขต หรือตามกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล หรือองค์การมหาชน การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจดังกล่าว เช่น การจัดทำบริการสาธารณะย่อมต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนกลางเสมอ โดยองค์กรปกครองส่วนกลางมีอำนาจในการควบคุมมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน กระทำการเกินขอบอำนาจหรือเกินบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาความเป็นอิสระขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนกลางต้องควบคุม กำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนในขอบเขตจำกัด ทั้งนี้ เป็นไปตามภาคีกฎหมายว่า “ไม่มีการกำกับดูแลใดโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และไม่มีการกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้”

3.13 หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง หลักการนี้ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ และ

ออกคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่อง เฉพาะราย โดยให้กฎหมายลำดับรองหรือคำวินิจฉัยสั่งการ มีผลใช้บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือสิ้นสุดลงแล้ว ก่อนวันที่ประกาศโฆษณา กฎหมายลำดับรองหรือแจ้งคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่อง เฉพาะรายนั้นให้ผู้รับได้ทราบ

3.14 หลักที่ว่าบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่อง หลักการนี้คือ การบริการ สาธารณะเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน หากหยุดชะงักจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ส่วนรวมได้ ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จะหยุดชะงักไม่ได้ หลักการดังกล่าวนี้ เป็นที่มาของการออกกฎหมายในหลายเรื่อง เช่น ในเรื่อง “การรักษาราชการแทน” ที่กฎหมาย กำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งทางปกครองตำแหน่งใด ตำแหน่งหนึ่งอยู่แล้ว ไปปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งอื่นอีกตำแหน่งหนึ่งเป็นการชั่วคราว ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหลังหรือมีแต่มีอาจ ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ หรือกรณีที่กฎหมายที่ห้ามมิให้ข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงาน ฯลฯ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้การบริการสาธารณะซึ่งเป็นกิจการที่ ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนต้องหยุดชะงัก ทั้งนี้ เพราะรัฐที่ปล่อยให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักเป็นรัฐที่ตกในภาวะล้มละลาย

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายทั่วไปซึ่งได้แก่บรรดาหลักการที่เป็นรากฐานของระบบ กฎหมายของประเทศนั้นทั้งระบบในหลักกฎหมายเอกชน เช่น หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา มิใช่เพื่อ ใช้เป็นพื้นฐาน ในการตีความกฎหมายและอุดช่องว่างกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้ยอมรับหลักกฎหมาย ทั่วไปนี้แล้ว แต่หลักกฎหมายทั่วไปในทางกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองซึ่งมีอยู่ในระบบ กฎหมายตะวันตก เช่น หลักที่ว่า “นิติกรรมทางปกครองต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง” “นิติกรรม ทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน” “การบริการสาธารณะจะต้องต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก” “การ รับฟังบุคคลซึ่งนิติฐานะของเขาอาจได้รับความกระทบกระเทือนจากมาตรการทางปกครองก่อนที่จะ ออกมาตรการนั้น” และ “ความคาดหวังอันชอบธรรมของบุคคลจะต้องได้รับความคุ้มครอง” เป็นต้น นั้น เป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางมหาชนที่ใช้อุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่มี กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเกิดสภาวะไร้ข้อแม้ขึ้น ในบ้านเมือง และสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองนั้น กฎหมายไทยอยู่ ระหว่างการนำกฎหมายทั่วไปในทางมหาชนดังกล่าวมาใช้ และอยู่ในขั้นการพัฒนาต่อไป

4. ความสัมพันธ์ระหว่างวินัยกับกฎหมายอื่น⁴

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488

ครูคือบุคคลสำคัญในการถ่ายทอดความรู้ซึ่งได้รับศรัทธาความเชื่อถือจากสังคมตลอดมาเพื่อให้ครูสามารถคงความเป็นปฐมนิยบุคคลสมควรมีกรอบและหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพและกำกับดูแลและพฤติกรรม โดยมีกฎหมายวางหลักเกณฑ์ไว้ฉบับแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2488 รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ โดยนายทวี บุญยเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้เล็งเห็นปัญหาวิกฤติในวิชาชีพครู เนื่องจากคนดีคนเก่ง ไม่อยากเป็นครู และครูเก่ง ครูดี จำนวนไม่น้อยไปประกอบอาชีพอย่างอื่น จึงมี พ.ร.บ. ครู พ.ศ. 2488 ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติวิชาชีพครูให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการมีฐานะนิติบุคคลเรียกว่าคุรุสภาให้มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไปควบคุมจรรยาและวินัยครู รักษาผลประโยชน์ และส่งเสริมฐานะครอบครัวให้ได้รับการช่วยเหลือตามสมควร ส่งเสริมความรู้ความสามัคคีของครู ตลอดจนทำหน้าที่แทน ก.พ. ในเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยกำหนดให้ครูทุกคนเป็นสมาชิกคุรุสภา

ต่อมา ปี พ.ศ.2546 รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีนายปองพล อดิเรกสาร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ปรับปรุง เป็นสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยใช้ชื่อเหมือนเดิมว่าคุรุสภา ซึ่งจะเห็นว่างานวินัยควบคู่กับจรรยาบรรณ ซึ่งปรากฏใน พ.ร.บ. ครู พ.ศ.2548

ต่อมา ปี พ.ศ. 2547 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดในเรื่องวินัยและการรักษาวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหมวด 6 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่นั้นมา

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือ มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้ถูกลงโทษทางวินัย

ดังนั้น คำสั่งทางปกครองคือ การกระทำที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์พื้นฐานของประชาชนหรือกระทบสิทธิของประชาชน โดยอาศัยอำนาจบนพื้นฐานของกฎหมายมหาชนต่อมามีการตัดคำว่า “บนพื้นฐานของกฎหมายมหาชน” ออก ทำให้ปัจจุบันมีการตีความคำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาชดใช้ค่าสินไหม

⁴ กมลชัย รัตนสวางค์ เทคนิคการวิเคราะห์เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ หลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล(ด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์).

ทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ผิดเพราะเรื่องละเมิดนั้นอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายแพ่งแต่การที่เจ้าหน้าที่ไม่ทำตามหน้าที่ หรือทำผิดหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ใช่เรื่องละเมิดเป็นความรับผิดชอบของข้าราชการ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติตามมาภายหลัง

ความสัมพันธ์ของข้าราชการในส่วนราชการ คือ ฐานะที่เป็นข้าราชการของรัฐในวันแรกที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อมีรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ถึงจะเป็นเจ้าหน้าที่ เมื่อสั่งการในฐานะเจ้าหน้าที่แล้วไปกระทบสิทธิของประชาชน ประชาชนก็สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐในฐานะที่ไปละเมิดสิทธิของประชาชน แล้วหน่วยงานของรัฐจึงค่อยไปโต้แย้งกับข้าราชการ ดังนั้นในการดำเนินงานของข้าราชการจึงเป็นกลไกหนึ่งขององค์กรของรัฐ ความสัมพันธ์จึงเป็นความสัมพันธ์ในหน้าที่การงานซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตลอด แม้ว่าข้าราชการจะไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่ถ้าคำสั่งนั้นไม่ผิดกฎหมายข้าราชการก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น แต่เมื่อใดที่คำสั่งนั้นผิดกฎหมาย กฎหมายก็ให้สิทธิข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถโต้แย้งไว้ได้

ความสัมพันธ์อีกประการหนึ่ง คือ คำสั่งของผู้บังคับบัญชากระทบสิทธิพื้นฐานของข้าราชการ เช่น แต่งตั้ง โยกย้ายที่มีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้ง รวมทั้งการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ บรรดาความสัมพันธ์เหล่านี้เป็นความสัมพันธ์ที่กระทบสิทธิของข้าราชการ ดังนั้นข้าราชการจึงย่อมมีสิทธิไม่เห็นด้วย และท้ายที่สุดก็ให้องค์กรตุลาการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายว่าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อข้าราชการซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชานั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ความสัมพันธ์ในประการต่อมา คือ วินัยสัมพันธ์กับกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นกรณีที่เกิดการกระทำทางวินัยนั้น ไปซ้อนกับความผิดทางอาญา เดิมศาลอาญาวินิจฉัยอย่างแคบมาก กล่าวคือ ต้องได้รับเงินเดือนในงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือนจึงจะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ระยะเวลาที่มีการตีความว่าจะเป็นการข้าราชการหรือเอกชนก็ตาม ถ้าใช้อำนาจรัฐก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย แม้ตัวพระราชบัญญัติจะไม่ได้เขียนไว้ชัดเจนว่าให้เป็นการเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติต่างๆ ที่กฎหมายมิได้เขียนไว้ว่า ให้เป็นการเจ้าพนักงานของรัฐ ดังนั้น เรื่องวินัยจึงสัมพันธ์กับกฎหมายอาญาในกรณีที่ข้าราชการไปกระทำความผิดอาญาที่ต้องรับผิดทางวินัยด้วย อย่างไรก็ตาม เรื่องวินัยนั้นกว้างกว่ากฎหมายอาญา เพราะบางเรื่องไม่ถึงขั้นที่จะลงโทษทางอาญา แต่ทางวินัยเห็นว่าทำให้เสื่อมเสียแก่ทางราชการก็สามารถนำมาลงโทษทางวินัยได้

ประเด็นอยู่ที่ถ้าวินัยกับอาญาไปซ้อนกัน ระบบทางวินัยยอมรับคำพิพากษาของศาล ถ้าศาลพิพากษาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดอาญาแล้วก็ถือว่าเป็นผิดทางวินัยด้วย โดยที่ไม่ต้องตรวจสอบคำพิพากษาศาล แต่ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง คำพิพากษายกฟ้องของศาลไม่ผูกพัน

ผู้บังคับบัญชาที่จะลงโทษทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้น ในการกระทำอันเดียวกันเพราะกระบวนการพิจารณาของทั้งสองระบบแตกต่างกัน

แนวคิดทางอาญามีความสัมพันธ์กับเรื่องละเมิด ทำให้ดึงเอาเรื่องวินัยไปสัมพันธ์กับเรื่องละเมิดด้วย การกระทำผิดทางอาญานั้น เป็นละเมิดโดยตัวของมันเองเพราะไปกระทบกระเทือนคุณธรรมทางกฎหมายของผู้อื่นที่กฎหมายคุ้มครอง มาตรา 420 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การกระทำอันเดียวกันกับประมวลกฎหมายอาญาเพียงแต่ผลในทางแพ่งนั้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้ผู้เสียหายกลับไปสู่สถานะเดิมด้วยการเยียวยา ดังนั้นการกระทำละเมิดจึงไม่ได้ให้ความแตกต่างระหว่างเจตนากับประมาท แต่ในทางอาญาพิจารณาระหว่างเจตนาและประมาท ถ้าเจตนาจะมีโทษหนักส่วนประมาทโทษจะเบากว่า หรือประมาทบางเรื่องก็ไม่เป็นความผิดทางอาญาเลย ส่วนเรื่องวินัยนั้นถ้าประมาทเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายถือว่าผิดวินัย และหากราชการเสียหายอย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งไม่ค่อยเป็นธรรมสำหรับข้าราชการนัก เพราะเอาผลหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมาไล่ออกหรือปลดเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกจากราชการ เพราะในบางกรณีอยู่นอกเหนือความควบคุมของเจ้าหน้าที่

ต่อมาเมื่อมีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้กล้าที่จะทำงานโดยมีการเขียนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดมาคุ้มครองว่า ประมาทเล็กน้อยธรรมดาไม่ต้องรับผิดชอบในส่วนตัว ไม่ว่าจะเสียหายมากแค่ไหนก็ตาม แต่ในทางวินัยนั้นแม้ว่าประมาทเล็กน้อยธรรมดาทำให้ราชการเสียหายร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจริงๆ แล้วควรจะเป็นประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรงและเสียหายอย่างร้ายแรง จึงจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในบางครั้งมีการแก้กฎหมายแต่ไม่ได้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบของกฎหมายให้เห็นภาพรวมทั้งหมด ซึ่งจะมีการพัฒนาระบบกฎหมายต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในความสัมพันธ์ระหว่างวินัยกับกฎหมายอาญานั้น เมื่อมีความผิดอาญาต้องมีความผิดทางวินัยด้วย แต่ความผิดวินัยบางกรณีมีถึงขั้นลงโทษทางอาญาแต่ในทางวินัยสามารถนำมาลงโทษได้ เช่นกรณีทำให้เสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ และกรณีกระทำโดยประมาทในทางอาญาจะได้รับโทษเบาว่าการกระทำโดยเจตนาแต่ในทางวินัยหากกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรงจะต้องได้รับโทษอย่างร้ายแรงซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการทางวินัยมีลักษณะที่กว้างกว่ากฎหมายอาญาและไม่ผูกพันกับคำพิพากษาของศาลอาญา

5. โครงสร้างการกระทำความผิดวินัย⁵

โครงสร้างการกระทำความผิดวินัยนั้น มีระบบคิดที่ไม่แตกต่างจากระบบอาญาในทางอาญาจะวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นความผิดอาญานั้น ต้องพิจารณาองค์ประกอบเหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ และโทษหรือความชั่วของผู้กระทำ

โครงสร้างแรก การกระทำที่เกิดขึ้นต้องปรับให้เข้าทั้งภายในและภายนอกเพราะภายในนั้นทางอาญานั้นเรื่องเจตนาและประมาท ถ้ามิได้เจตนาก็ต้องดูว่าประมาทหรือไม่ โดยไม่ต้องพิจารณาองค์ประกอบภายนอก ซึ่งกฎหมายอาญาในหมวดความผิดของเจ้าพนักงาน ไม่มีเรื่องประมาทแม้แต่มาตราเดียว จะผิดอาญาต่อเมื่อมีเจตนากระทำผิดเท่านั้น

เมื่อมีเจตนากระทำผิดแล้ว จะต้องพิจารณาองค์ประกอบภายนอกถ้าเป็นความผิดที่ต้องการผลของการกระทำที่เป็นรูปธรรม เช่น ฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ ฯลฯ ผลเกิดอาจเป็นความผิดสำเร็จ แต่ถ้าผลไม่เกิด กล่าวคือ องค์ประกอบภายในและภายนอกครบบางส่วนก็จะ เป็น “พยายาม” ตามมาตรา 80 – 81 ของประมวลกฎหมายอาญา

โครงสร้างที่สอง คือ ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ การกระทำทุกอย่างจะถูกกลบล้างทั้งหมดหากผู้กระทำมีอำนาจกระทำ เช่น มีกฎหมายให้อำนาจที่จะฉกฉวยให้นักโทษประหารตายไม่ผิดฐานฆ่าผู้อื่น มีกฎหมายให้อำนาจให้เข้าไปในสถานประกอบการก็ไม่ผิดฐานบุกรุก เป็นต้น แต่ถ้าผู้กระทำไม่มีอำนาจกระทำได้การกระทำนั้นเป็นความผิดและผู้นั้นมีความผิดอาญาในทางอาญาก็จะพิจารณาเรื่องโทษ ว่าโทษที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำผิดนั้นมากน้อยเพียงใด ถ้าเป็นตัวการโทษก็อาจจะไม่เท่ากัน กล่าวคือ หลัก “individual of punishment” ท้ายที่สุดก็นำมาใช้ในทางวินัยเช่นเดียวกัน

โครงสร้างข้อที่สาม คือ เป็นการลงโทษเฉพาะตัวใครมีความชั่วมากก็ถูกลงโทษมาก ใครมีความชั่วน้อยก็ถูกลงโทษน้อย ใครมีความดีก็อาจลงโทษเบา เป็นต้น

เทคนิคของการพิจารณาเรื่องทางวินัยก็ทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ในทางวินัยนั้นจะแบ่งเป็นฐานความผิดและโทษ ดังนั้นเวลาที่เราดูบทบัญญัติว่าด้วยวินัยต้องแยกให้เป็นที่ชัดได้ว่า ส่วนหนึ่งเป็นฐานความผิด อีกส่วนหนึ่งคือโทษ แต่ไม่มีการเขียนฐานความผิดเหมือนกฎหมายอาญาว่าผิดฐานอะไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติเองก็มีการแบ่งกลุ่มว่า กลุ่มแรกเป็นวินัยที่ผิดต่อประเทศชาติ กลุ่มที่สองเป็นความผิดต่อประชาชน ส่วนระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาจึงมีกลุ่มที่สามคือ ความผิดต่อผู้บังคับบัญชา กลุ่มที่สี่คือ ความผิดต่อผู้ร่วมงาน และกลุ่มที่ห้าคือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

⁵ กมลชัย รัตนสกลวงศ์ เทคนิคการวิเคราะห์เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์.

เมื่อมีฐานความผิดแล้วผลที่ตามมาคือเรื่องโทษ แต่ในทางวินัยนั้นมิได้ระบุเรื่องที่ว่าผู้
นั้นมิอำนาจกระทำด้วยหรือไม่ ซึ่งไม่ถูกต้องเพราะในการพิจารณาเรื่องวินัยควรจะต้องพิจารณาว่าผู้
นั้นมีความชอบธรรมที่จะกระทำการ ซึ่งเป็นความผิดฐานนั้นแต่ถ้าผู้นั้นมีความชอบธรรมที่จะ
กระทำการในความผิดฐานนั้น การกระทำนั้นก็ไม่ผิดวินัยและไม่ต้องพิจารณาเรื่องโทษอีก แต่มีดิ
ตรงนี้ไม่มีการพูดถึงเลย

การชั่งน้ำหนักคุณธรรม คือการเลือกสิ่งที่สำคัญกว่า เช่นเดียวกับการป้องกันโดยชอบ
ด้วยกฎหมาย แม้ว่าจะฆ่าผู้อื่นแต่ก็ไม่ผิดกฎหมายเพราะกฎหมายให้สิทธิในการป้องกันตัว
พอสมควรแก่เหตุ กฎหมายให้แพทย์ทำแท้งแก่หญิงผู้ถูกข่มขืน เมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว
แพทย์ก็ไม่ผิดฐานทำแท้ง เพราะเป็นการรักษาสิ่งที่สำคัญกว่าซึ่งเป็นหลักการชั่งน้ำหนักคุณธรรม
ทางกฎหมาย มีข้าราชการไม่น้อยที่ไม่ได้มีกมลสันดานที่จะทุจริตแต่เมื่อหน้ามืดเพราะเหตุมีหนี้ที่
ต้องชำระ หรือมีภาระที่ต้องรักษาพยาบาลลูกหรือพ่อแม่จึงนำเงินหลวงที่ตนมีอยู่ในมือไปชำระค่า
รักษาพยาบาล แล้วนำเงินมาคืนไม่ทัน กรณีเป็นสิ่งที่สังคมน่าจะยอมรับได้ ดังนั้น จึงควรมีเกณฑ์ที่
จะมาพิจารณาเรื่องเหล่านี้

ในเรื่องทางวินัยไม่มีหลักการชั่งน้ำหนักคุณธรรมทางกฎหมาย ซึ่งความจริงต้องมี เมื่อ
ไม่มีจึงมีฐานความผิดและโทษ ในส่วนของโทษนั้นเขียนเอาไว้ 2 ระดับ คือ ร้ายแรงและไม่ร้ายแรง
ซึ่งเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษในระดับใดก็ได้ตามกรอบที่
กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น เวลาจะลงโทษไม่ต้องว่าจะต่างจากคดี บรรทัดฐาน ต้องดูจากข้อเท็จจริง
เพราะเรื่องโทษนี้เป็น individual of punishment นอกจากนั้น คุณงามความดีในอดีต หลักความ
เสมอภาคและหลักความสมควรแก่เหตุ หรือโอกาสกลับตัวกลับใจได้ก็น่าจะนำมาใช้ในการ
พิจารณาเพื่อลงโทษได้

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างการกระทำทางวินัยมีระบบคิดไม่แตกต่างจากระบบอาญาใน
เรื่องฐานความผิดและโทษ แต่ในทางวินัยมิได้กำหนดในเรื่องที่ว่าผู้นั้นมิอำนาจกระทำด้วยหรือไม่
โดยความชอบธรรมหรือไม่ รวมทั้งไม่มีหลักในการชั่งน้ำหนักคุณธรรมทางกฎหมายซึ่งให้เป็น
ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะลงโทษในระดับใดก็ได้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในปัจจุบัน
ได้มีการกำหนดหลักในการพิจารณาความผิดและโทษซึ่งได้นำหลักนิติธรรม หลักความเป็นธรรม
มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้วซึ่งได้กล่าวรายละเอียดต่อไปในหลักการพิจารณาความผิดและโทษ

ส่วนที่ 2 ขอบข่ายและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัย

ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด กฎเกณฑ์ หรือข้อปฏิบัติที่ทางราชการกำหนด เพื่อให้ข้าราชการเป็นคนดี มีประสิทธิภาพ ทำงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร หากไม่ปฏิบัติตามก็อาจได้รับโทษตามที่กำหนดไว้

ข้าราชการครูก็ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับทางวินัยเช่นเดียวกับอาชีพราชการอื่นๆ แต่อาชีพครูเป็นอาชีพที่มีลักษณะพิเศษที่สังคมคาดหวังให้เป็นผู้อบรมสั่งสอนเด็ก ต้องการให้ครูเป็นคนเพียบพร้อมด้วยความดี ประพฤติตนเป็นแบบอย่างแก่เด็กและประชาชน อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จในการจัดการศึกษา ความเจริญก้าวหน้าของสังคมและประเทศชาติขึ้นอยู่กับครูที่มีระเบียบวินัยเป็นส่วนใหญ่ วินัยข้าราชการครูจึงเป็นวินัยที่มีลักษณะพิเศษมีทั้งสิ่งที่ราชการกำหนดเป็นกฎหมาย ระเบียบที่จะต้องประพฤติปฏิบัติ และสิ่งที่เป็นความคาดหวังของสังคมที่อยากเห็นครูเป็นแบบอย่างที่ดี Douglas McGregor⁶ ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับความรู้สึกของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อลักษณะของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไว้ในทฤษฎีที่เขาเรียกว่า “ทฤษฎี X” และ “ทฤษฎี Y” ดังนี้

ทฤษฎี X ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า โดยพื้นฐานแล้ว คนไม่ชอบทำงานและไม่อยากรับผิดชอบ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องบังคับให้ทำงาน

ทฤษฎี Y ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า โดยพื้นฐานแล้ว คนจะสนุกกับงานได้เช่นเดียวกับการเล่นหรือการพักผ่อน ถ้ามีบรรยากาศเป็นที่พอใจ ดังนั้น คนจึงสามารถควบคุมและสั่งการแก่ตัวเองในการทำงานได้ถ้าหากว่าได้รับการจูงใจอย่างถูกต้อง

ผู้บังคับบัญชาที่ถือสมมุติฐานเกี่ยวกับลักษณะของคนตามทฤษฎี X จะบังคับให้คนทำงาน โดยพยายามกำหนดมาตรการในการควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด และจูงใจด้วยผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินและปัจจัยต่างๆ ในการดำรงชีวิตอันเป็นการสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในทางกาย และด้วยการสนองความต้องการทางความมั่นคงปลอดภัย พร้อมกับปรามด้วยการลงโทษเป็นประการสำคัญ (ในทำนองที่ไทยรามิคำพังเพยว่า “มือหนึ่งถือเงิน มือหนึ่งถือหวาย”)

ถ้าถือสมมุติฐานเกี่ยวกับลักษณะของคนตามทฤษฎี Y ผู้บังคับบัญชาอาจจูงใจให้คนทำงาน โดยการทำให้งานน่าสนใจ ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีโอกาสเป็นตัวของตัวเองตามสมควร ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมปรึกษาหารือในการวางแผนงาน ในการกำหนดเป้าหมายของงาน และมีอำนาจตัดสินใจบ้างบางส่วน โดยไม่ใช้วิธีบังคับขู่เข็ญหรือ “จี้” ให้ทำงาน ทั้งนี้โดยใช้ความ

⁶ ประวิณ ฅ นคร. (2525). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา* สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. กรุงเทพมหานคร หน้าที่ 35.

ต้องการทางด้านสังคม ความต้องการทางด้านความภาคภูมิใจที่จะมีฐานะเด่น มีเกียรติยศชื่อเสียง และความต้องการที่จะให้เกิดความสำเร็จในชีวิตเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ

แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะของคนตามทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของ McGregor อาจปรับใช้กับการรักษาวินัยของผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาได้ โดยนัยนี้พอจะมองเห็นวิธีการในการทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยว่ามีอยู่ 2 ทางคือ โดยวิธี “บังคับ” ทางหนึ่ง และโดยวิธี “จูงใจ” อีกทางหนึ่ง

การทำให้คนมีวินัยโดยวิธีบังคับ⁷ วิธีนี้จะบังคับให้มีวินัยโดยการควบคุมดูแลกำกับ ตรวจตราอย่างใกล้ชิด มีการวางข้อปฏิบัติ และวางมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนอันเป็นกระบวนการของวินัยบังคับ (authoritarian discipline) ผู้นิยมวิธีนี้เชื่อว่าวิธีนี้จะทำให้คนมีวินัยด้วยความกลัวคือกลัวผู้บังคับบัญชา กลัวความผิด กลัวถูกลงโทษ กลัวเสียชื่อเสียง จึงไม่กล้าทำผิด ความกลัวจะเป็นพลังผลักดันให้คนมีวินัย การรักษาวินัยโดยวิธีบังคับนี้ถือเป็นนัยว่า ความรับผิดชอบในการรักษาวินัยเป็นภาระเฉพาะตัวของแต่ละคน โดยถือปรัชญาว่า “ใครทำดีก็ได้ดี ใครทำชั่วก็ได้ชั่ว” ส่วนผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ “ให้ดีให้ชั่ว” คือ คอยให้บำเหน็จความชอบ ดูแล สั่งการ กำกับ ตรวจตรา และคอยจับจ้องผู้ทำผิดมาลงโทษ การรักษาวินัยตามวิธีนี้มุ่งควบคุมให้คนมีวินัยเป็นรายบุคคล (individual discipline) และเป็นการรักษาวินัยแบบนิเสธ (negative discipline) คือมุ่งไปในทางปราบปราม การรักษาวินัยตามวิธีนี้จะกระทำโดยกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นกฎหมายระเบียบ หรือคำสั่ง และหนุนหลังด้วยมาตรการลงโทษ บางตำราจึงเรียกการรักษาวินัยแบบนี้ว่า punitive discipline (วินัยแบบลงโทษ)

การทำให้คนมีวินัยโดยวิธีจูงใจ เป็นวิธีการรักษาวินัยแบบเสริมสร้าง (constructive discipline) และป้องกัน (preventive discipline) คือหาทางป้องกันไม่使人ทำผิดวินัย และจูงใจให้คนมีวินัยด้วยวิธีการในทางส่งเสริม เช่น ทำให้งานน่าสนใจ สร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน ทำให้คนทำงานด้วยความรับผิดชอบด้วยอุดมการณ์ในทางที่ดี ด้วยความร่วมมือร่วมใจสามัคคี ประสานงานและมีขวัญและกำลังใจในการทำงานเป็นต้น ผู้นิยมวิธีนี้เชื่อว่า วิธีนี้จะทำให้คนมีวินัยด้วยความรัก คือรักงาน รักหน่วยงาน รักผู้บังคับบัญชา รักผู้ร่วมงาน รักสังคม ตลอดจนรักดีรักชื่อเสียง และภูมิใจในความสำเร็จในชีวิตของเขา ความรักจะเป็นพลังจูงให้คนมีวินัยขึ้นเองในตัว เป็นอัตโนมัติ (self-discipline) การรักษาวินัยโดยวิธีจูงใจนี้ ถือเป็นนัยว่า ความรับผิดชอบในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นภาระของผู้บังคับบัญชาอีกทางหนึ่งด้วย โดยถือปรัชญาว่า วินัยของคนในหน่วยงานใดจะดีหรือไม่ดีเพียงใดมีผลส่วนหนึ่งมาจากการจัดการของผู้นำของหน่วยงานนั้นดังที่ James black เขียนให้ทัศนะไว้ว่า “วินัยเป็นผลผลิตของภาวะผู้นำ ปัญหาเกี่ยวกับวินัยในองค์กรจะมีอยู่บ่อยๆ ที่สามารถค้นหาสาเหตุได้โดยตรงจากปัญหาความเป็นผู้นำ” วิธีการ

⁷ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 36-38.

รักษาวินัยตามแนวนี้ มุ่งสร้างวินัยกลุ่ม (group discipline) และเป็นวิธีการรักษาวินัยแบบนิษาน (Positive discipline) คือมุ่งไปในทางเสริมสร้าง

ในทางทฤษฎีถือว่า การรักษาวินัยแบบนิษาน จะได้ผลดีกว่าแบบนิเสช โดยเหตุผลที่ว่า “กันดีกว่าแก้” และการจูงใจให้คนมีวินัยโดยใจสมัครย่อมจะราบรื่นเรียบร้อยได้ผลจริงจังและยั่งยืนกว่า โดยการถูกบังคับให้จำต้องปฏิบัติตามวินัย

แต่อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุผลที่ว่า การส่งเสริมและป้องกันนั้นถึงอาจจะใช้วิธีที่ดีที่สุดปานใดก็ตาม ก็ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอว่าจะได้ผล 100% ยังจะคงมีผู้ทำผิดอยู่บ้าง เพราะว่าการรักษาวินัยเป็นเรื่องของการควบคุมจิตใจ นิสัยใจคอของคนเราไม่เหมือนกันทุกคน วิธีการรักษาวินัยแบบเดียวย่อมจะเหมาะสมสำหรับทุกกรณีไปไม่ได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันว่า การที่จะดำเนินการให้การรักษาวินัยได้ผลดีที่สุดนั้น ต้องกระทำทั้งทางนิษานและทางนิเสช 2 ทางประกอบกัน

โดยนัยดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้บังคับบัญชาจึงควรสนใจดำเนินการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยโดยวิธีการในทางส่งเสริมและป้องกันเป็นอันดับแรก เพื่อข้าราชการจะได้ไม่ทำผิด ส่วนวิธีบังคับหรือปราบปรามก็จะต้องกระทำควบคู่กันไปด้วย แต่ไม่ใช่คอยทำแต่ในทางบังคับหรือปราบปรามเพียงทางเดียว

กล่าวโดยสรุป วินัยข้าราชการควรต้องปฏิบัติตามข้อบังคับทางวินัยเช่นเดียวกับอาชีพราชการอื่นๆ วิธีการในการทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีอยู่ 2 ทางคือ โดยวิธีบังคับ และวิธีจูงใจตามทฤษฎี x และ ทฤษฎี y ซึ่งวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ส่งเสริมป้องกัน และดำเนินการทางวินัยหากมีมูลอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

ส่วนที่ 3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ

1. ความหมายของดุลพินิจ⁸

ดุลพินิจ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจอย่างอิสระ ที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีที่ถูกกฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง ซึ่งถ้าหากเลือกกระทำการไปทางใดทางหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้วก็เป็นกรกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

⁸ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2550). *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เล่ม 2* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว หน้า 29.

ดุลพินิจที่ผิดพลาด เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานผิดพลาด ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

การใช้ดุลพินิจในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ แต่ผู้มีอำนาจหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ หมายถึง กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจ เกินกว่ากรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้

การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่สนใจวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มอบอำนาจให้คนใช้ ดุลพินิจให้ถูกต้อง ไม่ประมวลพฤติการณ์และพฤติเหตุต่างๆ เพื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักให้รอบด้าน ก่อนการตัดสินใจ การใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือมีอคติ

การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง การที่ฝ่าย ปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป หมายถึง การใช้กฎหมายโดยไม่คำนึงถึง หลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายตามหลักนิติรัฐ เช่น ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจขัดกับหลักการ สมควรแก่เหตุผลการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดทำให้การกระทำของฝ่าย ปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์ตามแต่กรณี จำเป็น ต้องมีการยกเลิกเพิกถอนการกระทำ หรือคำสั่งทางปกครองนั้น หรือต้องดำเนินการเยียวยา แก้ไขให้สมบูรณ์โดยฝ่ายปกครองนั่นเอง หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการหรือยังคงยืนยันการ ตัดสินใจเช่นนั้นอยู่ ศาลจะเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดนั้น

กล่าวโดยสรุป ดุลพินิจ คือการใช้อำนาจอิสระของฝ่ายปกครองในการเลือกกระทำ การหรือไม่กระทำการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด หากมีการใช้ดุลพินิจไม่เป็นไปตามกรอบของ กฎหมายกำหนด หรือขัดกับหลักกฎหมาย เป็นการใช้ดุลพินิจที่มีชอบ

2. ดุลพินิจในการลงโทษ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า ในทางดำรากลักดุลพินิจในการลงโทษ มีดังนี้⁹

2.1 โทษจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายกำหนดโทษไว้อย่างไร ศาล จะต้องลงโทษอย่างนั้น จะลงโทษอย่างอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ทั้งนี้เว้นแต่กฎหมาย นั้นเองจะยอมให้เปลี่ยนโทษได้ เช่น ให้เปลี่ยนโทษจำคุกเป็นโทษกักขัง เป็นต้น

⁹ หยุด แสงอุทัย. (2537). *กฎหมายอาญา ภาค 1* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 206-208.

2.2 ในความผิดทุกความผิด กฎหมายได้จำกัดดุลพินิจของศาล โดยกำหนดโทษสูงสุดไว้ ศาลจะลงโทษให้หนักกว่ากำหนดโทษขั้นสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุเพิ่มโทษตามกฎหมาย เช่น เพราะกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก เป็นต้น

2.3 ความผิดบางความผิดกฎหมายได้จำกัดดุลพินิจของศาลโดยกำหนดโทษ ขั้นต่ำไว้ ศาลจะกำหนดโทษต่ำกว่าโทษขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลโทษตามกฎหมายซึ่งอาจเป็นการลดมาตราส่วนโทษ หรือการลดโทษที่จะลง

2.4 ในระหว่างอัตราโทษขั้นต่ำและขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจะกำหนดโทษต่ำกว่าโทษขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลโทษตามกฎหมายซึ่งอาจเป็นการลดมาตราส่วนโทษ หรือการลดโทษที่จะลง

2.5 ในระหว่างอัตราโทษขั้นต่ำและขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดโทษตามที่ศาลจะเห็นสมควร

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ยังได้อธิบายว่าในการที่ศาลจะใช้ดุลพินิจมีทฤษฎี 2 ทฤษฎี กล่าวคือ¹⁰

1. **ทฤษฎีเด็ดขาด (Absolute Theory)** ซึ่งถือว่าการลงโทษเป็นการตอบแทนการกระทำความผิด การลงโทษจะหนักหรือเบาขึ้นอยู่กับความชั่วของผู้กระทำ ซึ่งปรากฏในการกระทำความผิดนั้นๆ การลงโทษจึงเป็นการใช้บาปที่ผู้กระทำได้กระทำลงไป

2. **ทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory)** ถือว่าการลงโทษต้องให้ถูกต้องตามจุดประสงค์ของการลงโทษ กล่าวคือ

2.1 ให้มีผลเป็นการป้องกันบุคคลทั่วไป ไม่ให้กระทำความผิดอย่างเดียวกันอีก (general prevention) และ

2.2 ให้มีผลเป็นการป้องกันผู้กระทำผิดนั่นเอง มิให้กระทำความผิดซ้ำอีก (special prevention) ซึ่งต้องแยกผู้กระทำความผิดออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้กระทำความผิดโดยโอกาส กล่าวคือได้กระทำความผิดเพราะสิ่งรบเร้าภายนอก ผู้กระทำความผิดโดยโอกาสนี้ ถ้าวางโทษให้หวาดกลัวก็กลับตนเป็นคนดีได้ ประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้กระทำความผิดเสมอๆ ซึ่งแยกเป็นพวกที่สามารถกลับตัวได้จำพวกหนึ่ง ต้องลงโทษในทางที่จะให้กลับตนเป็นพลเมืองดี และพวกหนึ่งไม่สามารถกลับตัวได้ พวกนี้ต้องแยกไปจากสังคม เช่น การจำคุกเป็นระยะเวลานาน เป็นต้น

¹⁰ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 208.

สำหรับในความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ยังเห็นว่า¹¹ คุณพินิจในการลงโทษผู้กระทำความผิด จะต้องเอาทฤษฎีเด็ดขาด และทฤษฎีสัมพัทธ์มาใช้ประกอบกัน และจะต้องตั้งต้นด้วยทฤษฎีเด็ดขาด คือการลงโทษเป็นการตอบแทนการกระทำความผิด และศาลจะต้องลงโทษหนักเบาให้ได้ส่วนสัดส่วนกับความชั่วของผู้กระทำ กล่าวคือ ถ้ามีความชั่วมากก็ควรลงโทษ หนักมาก ในขณะที่เดียวกันการลงโทษจะบรรลุดจุดประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีสัมพัทธ์หรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นลำดับที่สอง เพราะการที่กฎหมายได้กำหนดให้มีโทษอาญาขึ้น ก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดของตนว่าตนได้กระทำความชั่ว และเป็นกรณีที่คุณพินิจจะกระทำความผิดควรจะได้เสียใจสำนึกเอง และผู้ใดมีความชั่วมากก็ต้องรับโทษมากเป็นธรรมดา ด้วยเหตุนี้การลงโทษจึงต้องเหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดเป็นคนๆ ไป เพราะผู้กระทำความผิดด้วยกัน อาจมีบางคนมีความช้วน้อย เช่น ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนเลย แต่ถูกผู้ร้ายชักจูงไป ส่วนบางคนมีความช้วนมาก เพราะเป็นหัวหน้าชักชวนให้ผู้อื่นกระทำความผิดเป็นต้น คนที่มีความช้วน้อย ศาลก็ลงโทษน้อย ส่วนคนที่มีความช้วนมาก ศาลก็ลงโทษมาก ทั้งนี้ตามหลักที่ว่าจะต้องลงโทษให้เหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดเป็นคนๆ ไป (individualization of punishment)

ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง (ผู้บังคับบัญชา) ในอันที่จะใช้อำนาจกระทำการต่างๆ นั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลยพินิจ (Discretionary Power)¹²

2.2.1 อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) หมายถึงกรณีที่กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองไว้วางรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่นั้นไว้เป็นการผูกมัดล่วงหน้า เช่นในกรณีที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองรับจดทะเบียนให้เอกชน

2.2.2 อำนาจใช้ดุลยพินิจ (Discretionary Power) หมายถึง กรณีที่กฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ให้อำนาจอิสระแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่นั้นได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ทางปกครองมีอิสระที่จะเลือกหรือใช้วิจรรณญาณของตนได้ตามที่เห็นสมควรก็คือ การใช้อำนาจดุลยพินิจนั่นเอง

2.3 ผลของคุณพินิจที่ผิดพลาด

ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจโดยผิดพลาด ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นความผิดพลาดดังกล่าวย่อมส่งผลให้การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ

¹¹ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 208-209.

¹² ขวัญชัย สันตสว่าง *กฎหมายปกครองชั้นสูง 1* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 31-33.

อย่างยิ่ง คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของเอกชนหรือทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เอกชน ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และในที่สุดแล้วย่อมมีสิทธินำคดีไปฟ้องยังศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครอง เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง

2.4 ข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจ

การพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น นอกจากจะต้องพิจารณาใช้ดุลพินิจในการปรับบทความผิด และเลือกระดับโทษให้เหมาะสมกับกรณีความผิดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงแนวทางการลงโทษที่เคยลงโทษในลักษณะความผิดทำนองเดียวกัน มาก่อนด้วย เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีมาตรฐาน การลงโทษในระดับที่ใกล้เคียงกัน

กล่าวโดยสรุป การใช้ดุลพินิจโดยชอบ เป็นการใช้อำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระภายใต้กฎหมายที่กำหนด ดุลพินิจในการลงโทษต้องเป็นไปตามโทษที่กฎหมายกำหนดโดยนำทฤษฎีเด็ดขาดและทฤษฎีสัมพัทธ์มาประกอบการพิจารณา นั่นคือเป็นการตอบแทนการกระทำผิดโดยคำนึงถึงสัดส่วนของการกระทำคือมีความชั่วมากควรลงโทษมาก

3. หลักการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ¹³

การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ หมายถึง การพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากกระทำความผิดเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะลงโทษในสภาพใดหรือไม่ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษเป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และจะกระทำได้อีกเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่กำลังกล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยความผิด และกำหนดโทษได้ ทั้งนี้ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวนเว้นแต่กรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามกฎ ก.ค.ศ. กำหนด ข้อเท็จจริงอาจได้จากการสืบสวน หรือรวบรวมข้อมูลแล้วแต่กรณี

3.1 หลักการพิจารณาความผิด

การพิจารณาความผิดมีหลักอยู่ 2 ประการ คือ หลักนิติธรรมกับหลักมนุษยธรรม เกี่ยวกับ “หลักนิติธรรม” ได้มีนักปรัชญาให้ความเห็นที่หลากหลาย ซึ่งโดยทั่วไปหลักนิติธรรมจะสัมพันธ์วนเวียนอยู่กับเรื่องกฎหมายเหตุผล และศีลธรรม เสรีภาพของประชาชนและรัฐ ความ

¹³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เล่ม 2* หน้า 22.

ยุติธรรมความเสมอภาคในรูปแบบ (Formal equality) หรือความเสมอภาคในเนื้อหา (Substantive equality)

อริสโตเติล¹⁴ มองความยุติธรรมว่าเป็นคุณธรรมเฉพาะเรื่อง ความยุติธรรมคือคุณธรรมทางสังคม (Social Virtue) ประการหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และคุณธรรมเรื่องความยุติธรรมนี้จะใช้ได้ต้องมีประสิทธิภาพต่อเมื่อมนุษย์ได้ปลดปล่อยตัวเองจากแรงผลักดันของความเห็นแก่ตัวอย่างยิ่ง

อริสโตเติล¹⁵ อธิบายว่าความยุติธรรมแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือความยุติธรรมในแง่แบ่งสัณปันส่วน (Justitia Distributa) และความยุติธรรมในแง่แลกเปลี่ยนทดแทน (Justitia Commutativa)

ความยุติธรรมในการทดแทน¹⁶ มีขึ้นเพื่อสนับสนุนรักษาความยุติธรรมในการแบ่งสัณปันส่วน ถ้าเราไม่ยอมรับว่าอันไหนเป็นส่วนของเรา เราก็พูดไม่ได้ว่า ใครเบียดเบียนใครหรือใครละเมิดใคร สิ่งเหล่านี้จะมีได้ก็ต่อเมื่อรับกันเสียก่อนว่า ส่วนนี้เป็นของเขา ส่วนนี้เป็นของเรา ดังนั้นการแบ่งสัณปันส่วนที่ว่ามีได้จำกัดเฉพาะเรื่องทรัพย์สินเท่านั้น เรื่องบุคคลภาพนี้ครอบครัว มรดก ก็เป็นเรื่องแบ่งสัณปันส่วนด้วย มิได้จำกัดอยู่เฉพาะกฎหมายเอกชนเท่านั้น แม้กฎหมายมหาชนก็เป็นเรื่องแบ่งสัณปันส่วนด้วย

เอ. วี. ไดซี่ (A.V. Dicey)¹⁷ มีทัศนะต่อหลักนิติธรรม ดังนี้ (1) การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้งและการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องกระทำตาม กระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติของแผ่นดิน (2) ไม่มีบุคคลใดอยู่นอกกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใดทุกๆ คน (ไม่ว่าเป็นเจ้าของบ้านที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน (3) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental rights) ของประชาชนเป็นผลจาก (ได้มาจาก) คำวินิจฉัยตัดสินของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษ โดยรัฐธรรมนูญ ดังกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น (Foreign constitutions)

¹⁴ ประเสริฐ ตัณศิริ. (2550). *นิติปรัชญา LA 701* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 25.

¹⁵ สมยศ เชื้อไทย. (2557). *นิติปรัชญาเบื้องต้น* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา หน้า 179.

¹⁶ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 180.

¹⁷ ประเสริฐ ตัณศิริ. (2550). *นิติปรัชญา LA 701* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 26.

“ทฤษฎีความยุติธรรม” ของศาสตราจารย์ รอลส์¹⁸ ได้ช่วยสร้างความชอบธรรม ทั้งด้านจริยธรรมและปรัชญาอย่างสูงสุดต่อโครงการปฏิรูปสังคมของอเมริกาในช่วงต้นทศวรรษที่ 70 รอลส์สรุปว่า หลักความยุติธรรมที่มนุษย์ “จุดเริ่มต้น” ประกอบด้วยหลักการ 2 ข้อ ประการแรก มนุษย์แต่ละคนต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างมากที่สุด ซึ่งเทียบเคียงได้กับ เสรีภาพอันคล้ายคลึงกันในบุคคลอื่น หมายถึงเสรีภาพทางการเมือง เสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในการ ครอบครองทรัพย์สินส่วนตัว และเสรีภาพจากการปลอดจากการจับกุมหรือ ควบคุมโดยพลการ ตามที่ปรากฏในแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม และประการที่สอง ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและ สังคม จำต้องได้รับการจัดระเบียบให้เป็นธรรมเพื่อให้ความไม่เสมอภาคดังกล่าว (1) เป็นประโยชน์ มากที่สุดแก่คนที่เสียเปรียบหรือค้อยโอกาสที่สุดในสังคม และ (2) เปิดกว้างหรือเกิดขึ้นได้ต่อคน ทุกคนไม่ว่าตำแหน่งใด ภายใต้เงื่อนไขของความเสมอภาคที่เป็นธรรมในโอกาส อย่างไรก็ตาม มีจุดสำคัญยิ่งอีกข้อหนึ่ง รอลส์ให้ความสำคัญต่อหลักการประการแรกสูงกว่าหลักประการที่สอง

โดยสรุป ทฤษฎีดังกล่าววางอยู่บนรากฐานของอุดมการณ์เสรีนิยมค่าที่เน้น ความสำคัญสูงสุดของเสรี แต่กระนั้นก็จัดว่าเป็นทฤษฎีฝ่ายเสรีนิยมในแบบฉบับที่ก้าวหน้า ซึ่งผิด จากทฤษฎีเสรีนิยมทั่วไป

(1) **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การพิจารณาโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก การกระทำใดจะเป็น ความผิดทางวินัย ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติ ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัย ก็ไม่สามารถลงโทษเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการกระทำนั้น ได้ ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยกรณีใด จะต้องเข้าองค์ประกอบของการกระทำ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบและเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่ มิควรได้

ก) มีหน้าที่ราชการต้องปฏิบัติ หมายถึง มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือ หน้าที่ตามมาตรฐานตำแหน่ง หน้าที่จากผู้บังคับบัญชามอบหมาย หรือหน้าที่จากการสมัครใจเข้า ผูกพันตนเอง ยอมรับเป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

ข) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบ หมายถึง การจง ใจกระทำหรือการจงใจละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ

“โดยมิชอบ” หมายถึง มิชอบด้วยกฎหมายระเบียบของทางราชการ คำสั่ง ของผู้บังคับบัญชา หรือคณะรัฐมนตรี

ค) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

¹⁸ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 30-31.

“ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่เป็นคุณแก่ผู้รับ อาจหมายถึงทรัพย์สินและมิใช่ทรัพย์สิน เช่น อาจเป็นการบริการ การได้รับความสะดวก รวดเร็ว การอนุญาต การอนุมัติ

“มิควรได้” หมายถึง มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

หากเป็นประโยชน์ที่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมไม่เข้าองค์ประกอบกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ถ้าไม่ครบองค์ประกอบความผิดของกรณีใด ก็ไม่เป็นความผิดตามกรณีนั้น หากข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบกรณีใด ตามมาตราใด ก็ปรับบทความผิดไปตามกรณีนั้น มาตรา นั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น

แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาความผิดโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมแต่เพียงอย่างเดียว อาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามความเป็นจริง หรือตามเหตุผลที่ควรจะเป็น เช่น กรณีผู้บริหารโรงเรียน ไม่นำเงินค่าใช้จ่ายที่เหลือจากโครงการอาหารกลางวัน โครงการอาหารเสริม(นม) หรือโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาคืนเข้าบัญชีธนาคาร และได้นำเงินไปใช้ในกิจกรรมพิเศษต่างๆ ของโรงเรียน โดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินมาแสดง เพื่อหักล้างยอดเงินทางบัญชีของโรงเรียนให้ตรงกับยอดเงินทางบัญชีของธนาคาร แสดงว่าอาจนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว กรณีเช่นนี้ถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด ก็ต้องปรับบทความผิดเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะ 1) มีหน้าที่ราชการ 2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ 3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เข้าองค์ประกอบความผิดกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 แล้วความผิดดังกล่าวกฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมาตรา 99 บัญญัติว่า ในกรณี ที่การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออกถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษต่ำกว่าปลดออก และในกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 กำหนดว่า ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีนี้หากพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดแล้ว จะต้องลงโทษถึงไล่ออก หรือปลดออก ซึ่งอาจไม่ถูกต้องตามเหตุและผลที่ควรจะเป็นจึงต้องนำหลักมโนธรรมมาประกอบการพิจารณาด้วย¹⁹

(2) หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณาให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริงและตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น หมายถึง การพิจารณาความผิดไม่ควรคำนึงถึงแต่ความถูกผิดตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เล่ม 2* หน้า 23-24.

ลอร์ด เดนนิ่ง (Lord Denning) ให้คำอธิบายความยุติธรรมไว้ว่า “ความยุติธรรม” ได้แก่ เรื่องที่บุคคลในสังคมซึ่งเป็นบุคคลที่มีเหตุผลมีความรู้สึกผิดชอบเชื่อมั่นว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม²⁰ เช่น ตามตัวอย่างดังกล่าวในข้อ 1 การพิจารณาวินิจฉัยจะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของเรื่องนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร กล่าวคือ แม้จะไม่มีหลักฐานการใช้จ่ายเงินมาแสดง เพื่อหักล้างยอดเงินทางบัญชีของโรงเรียนให้ตรงกับยอดเงินทางบัญชีของธนาคาร เนื่องจากมิใช่โครงการที่ของบประมาณไว้ หากฟังได้ว่าได้มีการนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ของโรงเรียนโดยไม่กระทบกับโครงการอาหารเสริม (นม) และโครงการอาหารกลางวันของเด็ก โดยการดำเนินการได้มีการประชุม คณะครูและคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียน ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่า การก่อสร้างปรับปรุงโรงเรียน และโครงการกิจกรรมพิเศษต่างๆ ไม่มีงบประมาณจากทางราชการมาสนับสนุน ลำพังเงินบริจาคที่ได้จากคณะครู ผู้ปกครอง และชาวบ้าน ไม่เพียงพอต่อการจัดทำ โรงเรียนต้องบริหารจัดการหาเงินมาดำเนินการเอง มีการนำเงินงบประมาณบางส่วนมาใช้ในกิจการต่างๆ ของโรงเรียน แต่ในการใช้จ่ายเงินได้มีการแจ้งให้คณะครูทราบทุกครั้ง และปรากฏว่าโรงเรียนได้มีการสร้างรั้วคอนกรีต ศาลาอเนกประสงค์ สวนหย่อม และโครงการกิจกรรมพิเศษต่างๆ ตามที่กล่าวอ้างจริง จำนวนเงินที่ขาดบัญชีสมดุลกับสิ่งที่จัดทำ ประกอบกับผู้นั้น ไม่มีประวัติเสื่อมเสียทางการเงิน ไม่ปรากฏว่าร่ำรวยขึ้นอย่างใด การกระทำแม้จะขัดต่อระเบียบของทางราชการและผิดวัตถุประสงค์ของเงินงบประมาณนั้นๆ ก็ตาม แต่ผลประโยชน์ก็ตกอยู่แก่โรงเรียน มิได้ทำให้เกิดความเสียหายต่อโรงเรียน หรือมิได้ทำให้เด็กนักเรียนไม่ได้รับประทานอาหารกลางวันหรืออาหารเสริม (นม) แต่อย่างใด กรณีเช่นนี้ยังไม่อาจฟังเป็นเรื่องทุจริต จะเป็นเพียงการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ดังนั้น การพิจารณาความผิดจึงต้องอาศัยหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมประกอบกันจึงจะเกิดความถูกต้องและเป็นธรรม เป็นการใช้อำนาจให้เกิดความยุติธรรม

3.2 หลักการพิจารณากำหนดโทษ

การพิจารณากำหนดโทษมีหลักที่ควรคำนึงถึง ดังนี้

3.2.1 หลักนิติธรรม คือ การคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง หรือความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นกรณีความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษ หรือมีเหตุลดหย่อนโทษ ได้แก่ เป็นความผิดครั้งแรก ไม่เกิดความเสียหาย บรรเทาความเสียหาย รู้เท่าไม่ถึงการณ์ คุณความดี เป็นต้น

²⁰ ชานินทร์ กรวิเชียร. (2554). “หลักนิติธรรม” วารสารยุติธรรมคู่ขนาน 6,1 (กันยายน): 1-45 หน้า 30.

3.2.2 หลักมโนธรรม คือ การพิจารณากำหนดโทษให้เหมาะสมตามควรแก่กรณี เช่น ความผิดร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษร้ายแรง ความผิดไม่ร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษไม่ร้ายแรง ให้เหมาะสมกับกรณีความผิด

3.2.3 หลักความเป็นธรรม คือ ต้องพิจารณากำหนดโทษโดยเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษไม่มีการยกเว้น ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง

3.2.4 นโยบายของทางส่วนราชการ เช่น ยาเสพติด ทูจริตคอร์รัปชั่น ละเมิดสิทธิเด็ก ทูจริตการสอบคัดเลือก

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาความผิดและโทษมีหลักการพิจารณาเช่นเดียวกันในเรื่องของการนำหลักนิติธรรม หลักมโนธรรมมาประกอบในการพิจารณา สำหรับการพิจารณาโทษได้นำนโยบายของทางราชการมาประกอบในการพิจารณาด้วย การนำหลักมโนธรรม และหลักความเป็นธรรมมาประกอบในการพิจารณาความผิดและโทษ ทำให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

4. แนวคิดในการลงโทษทางวินัย²¹

การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในการปราบปราม คือใช้สำหรับลงโทษโดยปราบข้าราชการผู้กระทำผิดและปรามไม่ให้ข้าราชการโดยทั่วไปกล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ

การลงโทษเป็นสิ่งควบคู่ไปกับวินัย เพราะในองค์กรต่างๆ จะไม่มีการกระทำผิดวินัยเลยนั้น ย่อมเป็นไปได้ไม่ได้และโดยที่การหลักเลียงที่จะไม่มีการลงโทษก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก แต่ก็เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัยอยู่

ในการลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้ หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดทางวินัย แต่ควรที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่แท้จริง ซึ่งพอที่จะสรุปจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัยได้ดังต่อไปนี้

4.1 เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน

โดยจุดมุ่งหมายนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดวินัย โดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือเพื่อให้ผู้กระทำผิดตระหนักว่า ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษหนักเสมอ และ “ปราม” ไว้มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

²¹ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (2539). *คู่มือการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2* กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ. หน้า 42-45.

4.2 เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพข้าราชการ

โดยจุดมุ่งหมายนี้ การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการจะต้องกระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ ต้องกระทำโดยจริงจังไม่ละเว้นหรือละเลย โดยนับพลันคือลงโทษในเวลาที่เกิดเดียวกับที่พบการกระทำผิด โดยยุติธรรมคือได้พิจารณาโดยอ่องแท้แล้วว่ากระทำผิดจริง โดยเป็นธรรมคือเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชังและลงโทษในระดับที่เหมาะสมแก่ความผิด อันจะทำให้ข้าราชการ โดยส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกรู้ว่ามีความเป็นธรรมในราชการทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงสมรรถภาพของข้าราชการ

4.3 เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

จุดหมายนี้ให้ระวังอย่าให้การลงโทษเป็นไปโดยพยายาม หรือ โทสจริตและให้แสดงให้ชัดว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดในกรณีใด ฉะนั้น การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการจึงควรกระทำให้ผู้นั้นรู้เข้าใจ และยอมรับในความผิดที่เขาได้กระทำอันจะทำให้ผู้นั้นรู้สำนึกในการกระทำของตนว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ต่อส่วนรวมและทางราชการและจะต้องได้รับโทษจากการกระทำผิดนั้น เพื่อเป็นการจูงใจให้ปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น ไปด้วย

4.4 เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อราชการ

การกระทำให้ข้าราชการมีวินัย มีสมรรถภาพในการทำงาน ย่อมเป็นทางหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ดังนั้น ในหน่วยงานใดมีข้าราชการกระทำผิดวินัย จึงจำเป็นต้องมีการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อที่จะรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

โดยที่การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมายดังกล่าวและจุดมุ่งหมายของวินัยข้าราชการก็เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือผลสำเร็จของงานในชาติ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำงาน ฉะนั้น โทษที่จะลงแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยจึงมักจะกำหนดเป็นการดำเนิน เช่น ภาคทัณฑ์ การลดฐานะและผลประโยชน์ในงาน เช่น ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และการให้พ้นจากงาน เช่น ไล่ออก ปลดออก เป็นต้น นอกจากนี้ ในวงการทหาร ตำรวจและผู้คุมนักโทษ เนื่องจากเป็นผู้ถืออาวุธในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องเคร่งครัดในการบังคับบัญชาเป็นพิเศษ จึงมีการลงโทษที่กระทำต่อเนื้อตัวร่างกายด้วย เช่น ชัง กักบริเวณ เพิ่มเวรยาม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำผิดให้มีความเกรงกลัวในการถูกลงโทษ ซึ่งการลงโทษทางวินัยนั้นมุ่งหมายในการรักษามาตรฐานความประพฤติ เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนมิให้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้ หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดทางวินัย โดยวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการ

ศึกษามีระดับการลงโทษ 5 ระดับ คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก
จากราชการ ทั้งนี้ตามพฤติกรรมของการกระทำผิดวินัย



บทที่ 3

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1. วินัย

คำว่า “วินัย”²² ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายถึง การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ, ข้อปฏิบัติ

ดังนั้น จึงสามารถแยกความหมายของคำว่า “วินัย” ได้ดังนี้

1.1 ความหมายโดยทั่วไป คนทั่วไปมักจะมองวินัย เป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1.1 “วินัย” คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้สำหรับคนในวงการหนึ่งๆ หรืออาชีพหนึ่งๆ จะมีความแตกต่างกันในเชิงเนื้อหาสาระ ความเข้มข้นของการยึดถือปฏิบัติ เช่น วินัยของข้าราชการครูจะเคร่งครัดกว่าวินัยของข้าราชการประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับแผนความประพฤติในด้านต่างๆ ในเรื่องชู้สาว การพนัน การเสพสุรามินเมา เป็นต้น ทั้งนี้เพราะครูต้องประพฤติในทางที่เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ และประชาชน (เป็นการมองในเชิงบวก)

1.1.2 “วินัย” คือ การลงโทษ การปราบปรามผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ (เป็นการมองในเชิงลบ)

1.2 ความหมายในทางสังคม

“วินัย” คือ ความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูก ที่ควร อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและสังคม ได้แก่ การประกอบสัมมาอาชีพด้วยความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ แบบแผน ธรรมเนียมของสังคม เป็นต้น

1.3 ความหมายทางการบริหาร

มีความหมายในหลายลักษณะ เช่น

1.3.1 ลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง (self control) มุ่งพิจารณาวินัยไปในการพัฒนาตนเอง เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งอาจเรียกว่า อัตวินัย

²²อนันต์ จินดารัตน์. (2542). วินัยข้าราชการครูและการออกจากราชการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์การศาสนา หน้า 3-4.

1.3.2 ลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ (condition for Orderly Behavior) มุ่งพิจารณาวินัยไปในการควบคุมในองค์การให้มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรม โดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆเช่นการสร้างขวัญและความสามัคคี เป็นต้น

1.3.3 ลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial Process) มุ่งพิจารณาวินัยไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัยซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการอันพึงปฏิบัติ กำหนดโทษทางการฝ่าฝืน และการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นสำคัญ

1.4 ความหมายในวงข้าราชการครู

“วินัยข้าราชการครู”²³ หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการครูพึงควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ ซึ่งวินัยข้าราชการครูมีระเบียบ ข้อปฏิบัติของทางราชการและสิ่งที่ครูจะต้องประพฤติตามความคาดหวังของสังคมในฐานะที่อาชีพครูเป็นอาชีพพิเศษที่ทำหน้าที่อบรมสั่งสอนศิษย์จำเป็นต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์

วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ข้อบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82-มาตรา 97

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายหลักของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติในเรื่องเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีหลักเกณฑ์วิธีการแตกต่างไปจากเดิม กระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยจึงมีความแตกต่างไปจากเดิม ที่ต้องดำเนินการตามที่กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัดเพื่อเป็นหลักประกันให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ

²³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2550). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์องค์การค้ำของ สก.สค. หน้า 2.

2. ความสำคัญของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา²⁴

2.1 ความสำคัญต่อตัวข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเอง

เป็นที่ยอมรับกันว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนเราประสบความสำเร็จในการทำงานก็คือ

2.1.1 ความรับผิดชอบ

2.1.2 ความวิริยะอุตสาหะในการทำงาน

2.1.3 การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ธรรมเนียมและแบบแผนขององค์กรที่

ตนสังกัด

ซึ่งลักษณะดังกล่าว ก็คือ ลักษณะของการมีวินัย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าวินัยเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับตนเอง บุคคลที่เป็นครูก็เช่นเดียวกัน ถ้าเป็นครูที่มีวินัยก็จะประสบความสำเร็จ และมีความเจริญก้าวหน้าในการทำงานได้อย่างมาก

2.2 ความสำคัญต่อการศึกษา

เป้าหมายที่แท้จริงในการส่งเสริมให้ครูมีวินัยนั้น มิใช่อยู่ที่ครู แต่อยู่ที่ตัวนักเรียน กล่าวคือ ถ้าครูมีวินัย ความมีวินัยของครูจะส่งผลไปถึงนักเรียนด้วย เช่น ครูที่ตั้งใจอบรมสั่งสอนนักเรียนอย่างเต็มกำลังสามารถ ครูที่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียนจะช่วยชักนำให้นักเรียนได้เรียนรู้สิ่งต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางจิตวิทยาถือว่า วัยเด็กเป็นวัยที่สามารถจดจำ และเลียนแบบพฤติกรรมของผู้ใกล้ชิดและผู้ที่ตนเคารพนับถือได้ดี หากเด็กได้ครูที่มีระเบียบวินัยเช่นเดียวกับครูด้วยซึ่งนั่นย่อมหมายถึงความสำเร็จในการจัดการศึกษาของชาติ แต่หากครูไม่มีวินัยแล้วก็ยากที่จะจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้

2.3 ความสำคัญต่อสังคมและประเทศชาติ

คนที่มีความประพฤติดีมีประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้น การที่ครูสร้างเด็กให้มีวินัยเด็กเหล่านี้เมื่อเติบโตใหญ่ภายหน้า ก็จะเป็นประชากรที่มีคุณภาพสูง สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและที่สำคัญจะเป็นกำลังใจในการสร้างสังคมและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยะประเทศ

2.4 ความสำคัญต่อวงการวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในปัจจุบันมักจะมีข่าวปรากฏทางสื่อมวลชนอยู่บ่อยๆ เกี่ยวกับการประพฤติไม่เหมาะสมและผิดทำนองคลองธรรมของครู ทำให้ประชาชนไม่แน่ใจในความเป็นปวงชนียบุคคลของ

²⁴ อนันต์ จินดารัตน์ วินัยข้าราชการครูและการออกจากราชการ หน้า 5-6.

ครูว่ายังมีเหลืออยู่มากน้อยเพียงใด ดังนั้น จำเป็นต้องเสริมสร้างให้ครูมีระเบียบวินัย เพื่อสร้างสรรค์ให้เด็กมีความเจริญเติบโตทั้งในความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีงาม เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติต่อไป หากทำได้เช่นนี้ อาชีพครูก็จะเป็นอาชีพที่มีความหมาย มีศักดิ์ศรี เป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างแน่นอน

3. หลักการดำเนินการทางวินัย²⁵

3.1 ความหมายการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการในการออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกัน อันได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ และการสั่งลงโทษ รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ในระหว่างการสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา เป็นต้น การดำเนินการทางวินัย จึงเป็นกระบวนการที่สำคัญเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ได้ความจริงและความยุติธรรม

ก่อนที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น จะต้องมิใช่ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะนำมาพิจารณา ซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนั้นอาจได้มาจากการสืบสวนข้อเท็จจริง และกรณีที่ต้องทำการสืบสวนข้อเท็จจริง ได้แก่ กรณีมีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการอาจกระทำความผิดวินัยหรืออาจมีที่มา หรือมีเหตุผล อันเป็นกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย เมื่อมีกรณี มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องรีบดำเนินการสืบสวน สอบสวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงโดยปราศจากอคติ โปรงใส เป็นธรรมกับ ผู้ถูกกล่าวหาตามหลักความยุติธรรม ตลอดทั้งการดำเนินการทางวินัยจะต้องดำเนินการไปด้วยความรวดเร็ว ราบรื่น เพื่อให้การรักษาวินัยเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ

3.2 หลักการดำเนินการทางวินัยเบื้องต้น

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดไว้ในหมวด 7 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 โดยมีขั้นตอนเบื้องต้นก่อนเข้าสู่กระบวนการดำเนินการทางวินัย กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่

²⁵ สำนักงาน ก.ค.ศ. คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัยให้กระทำโดยการปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาเจตคติ จิตสำนึกและพฤติกรรมของผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ให้เป็นไปในทางที่มีวินัย โดยการป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ให้กระทำโดยการเอาใจใส่ สังเกตการณ์และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้ และเมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการ ทางวินัยทันที และเมื่อมีการกล่าวหา โดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยยังไม่มีพยานหลักฐานให้ผู้บังคับบัญชาสืบค้นหาเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวหรือมีพฤติกรรมปกป้องช่วยเหลือเพื่อมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นกระทำผิดวินัยด้วย²⁶

3.2.1 ขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้น มีหลักการ ดังนี้

1) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพบว่าผู้ได้บังคับบัญชาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชาก็สามารถดำเนินการทางวินัยได้ทันที เช่น ผู้บังคับบัญชาพบเห็นการกระทำผิด ก็อาจสั่งให้ผู้นั้นชี้แจงหรือรายงานข้อเท็จจริง และอาจสืบสวนพยานผู้รู้เห็นประกอบการพิจารณาด้วย เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามิมีมูลกรณีเกิดขึ้นจริง ก็สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมต่อไป

2) กรณีที่มีการร้องเรียนด้วยวาจา ให้จดปากคำและให้ผู้ร้องเรียนลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี พร้อมรวบรวมพยานหลักฐานอื่นๆ ประกอบการพิจารณา แล้วดำเนินการให้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยตั้งกรรมการสืบสวน หรือสั่งให้บุคคลใดไปสืบสวน หรือเรียกบุคคลที่

²⁶ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547” (2547,23 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 121 ตอนพิเศษที่ 79 ก หน้า 52.

เกี่ยวข้องมาสอบถามก็ได้ หากเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหา ก็ให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป

3) สำหรับกรณีที่มีการร้องเรียนเป็นหนังสือ ผู้บังคับบัญชาต้องสืบสวนในเบื้องต้นก่อนหากเห็นว่าไม่มีมูลก็สั่งยุติเรื่อง ถ้าเห็นว่ามีมูลก็สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป ในกรณีที่หนังสือร้องเรียนไม่ลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน หรือเป็นการร้องเรียนที่ไม่ปรากฏตัวตนของผู้ร้องเรียนหรือไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แน่นอนจะเข้าลักษณะของบัตรสนเท่ห์ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี²⁷ ให้รับพิจารณาเฉพาะรายที่ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมปรากฏ ชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น

การสืบสวนตามข้อ 3.2.1.1- 3.2.1.3 นี้ ยังไม่ถือเป็นการดำเนินการทางวินัย หากสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลและยุติเรื่อง ก็ไม่ต้องรายงานการดำเนินการตามระเบียบ ก.ค.ศ.²⁸ แต่อาจต้องรายงานผู้บังคับบัญชาตามสายงานการบังคับบัญชา หากเป็นกรณี มีมูลและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

3.3 ประเภทการดำเนินการทางวินัย

3.3.1 วินัยไม่ร้ายแรง²⁹ ได้แก่

- 1) ไม่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- 2) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสมอภาค และเที่ยงธรรม ต้องมีความวิริยะอุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 3) อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น
- 4) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุดผู้เรียนและไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ

²⁷ หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541.

²⁸ ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2548.

²⁹ สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ คู่มือการดำเนินการทางวินัย สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 3-4.

5) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือภายใน 7 วันเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งก็ได้ และเมื่อเสนอความเห็นแล้วถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม

6) ไม่ตรงต่อเวลา ไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียนละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โคนไม่มีเหตุผลอันสมควร

7) ไม่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม ไม่สุภาพ เรียบร้อยและรักษาความสามัคคี ไม่ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมงาน ไม่ต้องรับหรือให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมต่อผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

8) กลั่นแกล้ง กล่าวหา หรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความจริง

9) กระทำการหรือยอมให้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

10) เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

11) ไม่วางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนแสดงการฝักใฝ่ ส่งเสริม เกื้อกูลสนับสนุนบุคคลกลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมืองใด

12) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

13) ไม่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ไม่ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย หรือละเลย หรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต

3.3.2 วินัยร้ายแรง³⁰ ได้แก่

1) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

2) จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

³⁰ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 5-6.

- 3) จัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- 4) ละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- 5) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- 6) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- 7) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- 8) กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมุ่งหมายจะให้เป็นการซื้อขาย หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะใด โดยมาชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยมิชอบ
- 9) คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่นหรือจ้างวาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ เพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะ หรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น
- 10) ร่วมดำเนินการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือรับจัดทำผลงานทางวิชาการ ไม่ว่าจะมิได้ตอบแทนหรือไม่ เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์เพื่อปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนวิทยฐานะ หรือให้ได้รับเงินเดือนในอันดับที่สูงขึ้น
- 11) เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการทุจริตโดยการซื้อสิทธิหรือขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่นกระทำการในลักษณะเดียวกัน

12) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

13) เสพยาเสพติด หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด

14) เล่นการพนันเป็นอาชญา

15) กระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่

3.4 ความผิดทางวินัย มี 5 สถาน ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

- | | |
|--------------------|--------------------|
| ก. วินัยไม่ร้ายแรง | 1. ภาคทัณฑ์ |
| | 2. ตัดเงินเดือน |
| | 3. ลดขั้นเงินเดือน |
| ข. วินัยร้ายแรง | 4. ปลดออก |
| | 5. ไล่ออก |

การว่ากล่าวตักเตือนหรือการทำงานทัณฑ์บน ไม่ถือว่าเป็นโทษทางวินัยใช้ในกรณีที่เป็นความผิดเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ เช่น เป็นความผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก การว่ากล่าวตักเตือนนั้น ผู้บังคับบัญชาอาจเรียกมาว่ากล่าวตักเตือนมิให้กระทำความผิดเช่นนั้นอีก หรือให้พึงระมัดระวังโดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือ แต่อาจมีการบันทึกหมายเหตุประจำวันของหน่วยงานหรือของผู้บังคับบัญชา สำหรับการทำทัณฑ์บนนั้นกฎหมายกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ (มาตรา 100 วรรคสอง)

โทษภาคทัณฑ์ใช้ลงโทษในกรณีที่เป็นความผิดเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน สำหรับโทษภาคทัณฑ์ไม่ต้องห้ามการเลื่อนขั้นเงินเดือน

โทษตัดเงินเดือนและลดขั้นเงินเดือน ใช้ลงโทษในความผิดที่ไม่ถึงกับเป็นความผิดร้ายแรงและไม่ใช้กรณีที่เป็นความผิดเล็กน้อย

โทษปลดออกและไล่ออก ใช้ลงโทษในกรณีที่เป็นความผิดวินัยร้ายแรงเท่านั้น โดยให้พิจารณาโทษตามพฤติการณ์แห่งการกระทำหรือความร้ายแรงแห่งกรณีถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้โดยต้องวางโทษก่อนว่ากรณีกระทำผิดนั้นเป็นความผิดกรณีใด สมควรลงโทษสถานใด แต่มีเหตุอันควรลดหย่อนอย่างไร เช่น ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน กระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แก้ไขบรรเทาความเสียหาย คุณความดี ฯลฯ จึงลดหย่อนโทษเป็นโทษสถานใด อย่างไรก็ดี หากเป็นความผิดวินัยร้ายแรง มาตรา 99 ห้ามลดโทษต่ำกว่าปลดออกสำหรับ

เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลยคณะรัฐมนตรีมีมติไว้ว่าควรลงโทษไล่ออกทั้ง 2 กรณี ความผิดฐานทุจริตนั้น แม้จะนำเงินที่ทุจริตไปมาคืนก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษ

การสั่งให้ออกจากราชการ ไม่ใช่โทษทางวินัย

3.5 กระบวนการดำเนินการทางวินัย³¹

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องดำเนินไปเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม ตลอดทั้ง เพื่อให้ประกันความเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหาที่จะมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อแก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนรูปแบบและวิธีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการ สรุปลงข้อสรุป ดังนี้

3.5.1 วินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวน ให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ ในการสอบสวนต้องดำเนินการตามขั้นตอนรูปแบบ กระบวนการที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 และเมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย ก็ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งลงโทษกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ตามที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจในการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2549 เพื่อให้เหมาะสมกับกรณีความผิด

ในการสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำผิดวินัยแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และหัวหน้าส่วนราชการ พิจารณาตามลำดับ เพื่อตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่หัวหน้าส่วน

³¹ อนันต์ จินดารัตน์ วินัยข้าราชการครูและการออกจากราชการ หน้า 18.

ราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา กฎหมายกำหนดให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป³²

3.5.2 วินัยอย่างร้ายแรง³³ กฎหมายกำหนดให้การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่กรณีที่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทำผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่า ดังกล่าวเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงานการศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษากระทำผิดร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละราย ประสานการดำเนินการร่วมกันในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในกรณีที่มีปัญหาหรือความเห็นขัดแย้งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ในกรณีต่างส่วนราชการให้รัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด รวมทั้งในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ หรือจะทำให้การสอบสวนนั้นเสร็จไปโดยเร็วและยุติธรรมก็ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นสอบสวนแทนได้ ตลอดทั้ง กำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีเข้าสังกัด มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้

สำหรับ การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 โดยเคร่งครัด เพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม และเมื่อทำการสอบสวนแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยไม่ว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ก็ให้จัดทำรายงานการสอบสวน (แบบ สว. 6) เสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวน ซึ่งกรณีนี้ ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะส่งลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำผิดทันทีไม่ได้ แต่จะต้องเสนอต่อองค์คณะ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพิจารณา

³² “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551” (2551,20 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 36 ก หน้า 33.

³³ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547” หน้า 54.

ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ และสมควรได้รับโทษสถานใด ทั้งนี้ เมื่อ อ.ก.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงสั่งหรือปฏิบัติไปตามมตินั้น³⁴ แล้วรายงานไปยัง ก.ศ. เพื่อพิจารณาตามลำดับต่อไป³⁵

กระบวนการดำเนินการทางวินัยสามารถแยกพิจารณาประเด็นสำคัญตามขั้นตอนของการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาความผิดของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จนถึงขั้นตอนการสั่งลงโทษ รวมถึงการรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งถือว่าเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือการกระทำทางปกครอง อันจะนำไปสู่คำสั่งทางปกครอง ได้แก่

- (1) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย
- (2) หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัย
- (3) การพิจารณาความผิด
- (4) การพิจารณาลงโทษ
- (5) การรายงานการดำเนินการทางวินัย
- (6) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

กล่าวโดยสรุป วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถูกกำหนดไว้ในหมวด 6 มาตรา 82 – 97 โดยมีการกำหนดโทษไว้ 2 ระดับคือ โทษทางวินัยไม่ร้ายแรง และวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก และไล่ออก เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีไม่มีมูลอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ยุติเรื่อง แต่หากพบว่ากรณีมีมูลอันควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัย ให้ดำเนินการทางวินัย (มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547) ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

³⁴ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547” หน้า 56.

³⁵ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551” หน้า 34.

4. ข้อควรคำนึงเกี่ยวกับเรื่องวินัย³⁶

4.1 ความผิดทางวินัยไม่มีอายุความ แม้จะกระทำผิดวินัยไว้นานเท่าไรก็ตาม หากปรากฏความผิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้เสมอ ซึ่งต่างกับอายุความฟ้องร้องในทางอาญา หากไม่ฟ้องร้องภายในกำหนดอายุความแล้วจะฟ้องร้องดำเนินคดีไม่ได้ เช่น หนีคดีเช็ก เมื่อพ้น 5 ปีแล้วก็ไม่อาจฟ้องร้องเป็นคดีอาญาได้

4.2 การลงโทษทางวินัยต้องดำเนินการตามขบวนการของกฎหมาย เช่น ต้องมีการสอบสวนทางวินัย กรณีที่เป็นความผิดวินัยไม่ว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ต้องมีการตั้งกรรมการสอบสวน แจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสนำพยานหลักฐานเข้าสู้แก้ข้อกล่าวหา ต้องนำเรื่องเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี

4.3 ผู้สั่งลงโทษต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษได้ เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่เขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่งและถูกสอบสวนทางวินัย ต่อมาข้าราชการผู้นั้นได้ย้ายไปสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาแห่งอื่น ผู้บังคับบัญชาคนใหม่ของข้าราชการ ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจลงโทษข้าราชการผู้นั้น

4.4 สภาพการเป็นข้าราชการ กรณีที่จะเป็นความผิดวินัย จะต้องเป็นการกระทำขณะที่เขามาเป็นข้าราชการแล้ว จะนำเหตุที่เคยกระทำผิดก่อนเป็นข้าราชการมาลงโทษทางวินัยไม่ได้ แต่อาจถูกสั่งให้ออกเพราะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปที่จะเข้ารับราชการได้ และขณะลงโทษจะต้องเป็นข้าราชการอยู่ หากผู้นั้นลาออกจากราชการหรือเกษียณอายุไปโดยไม่มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนออกจากราชการ และกรณีถึงแก่กรรมไปแล้วจะลงโทษทางวินัยไม่ได้

5. ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการในการออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกัน อันได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนสอบสวนการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษและการสั่งลงโทษ รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ในระหว่างการสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพัก การสั่งให้ออกไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา เป็นต้น

³⁶สำนักงาน ก.พ. (2551). คู่มือการดำเนินการทางวินัย กรุงเทพมหานคร หน้า 9-10.

ทั้งนี้ การสืบสวนเพื่อพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ยื่นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ตามมาตรา 95 ยังไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัย การสืบสวนที่ถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องสืบสวนก่อน

5.1 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย³⁷

5.1.1 การตั้งเรื่องกล่าวหา

การตั้งเรื่องกล่าวหา เป็นการตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย มาตรา 98 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า ผู้ตั้งเรื่องกล่าวหาคือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา กรณีที่เป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สำหรับกรณีที่เป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นคือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา สามารถแต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการในโรงเรียนได้ทุกคน แม้ว่าจะไม่มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งก็ตาม เว้นแต่กรณีที่เป็นการช่วยปฏิบัติราชการจะมีเพียงอำนาจการบังคับบัญชา แต่ไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยหรือสั่งลงโทษ กรณีเช่นนี้จะต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ คำสั่งให้ระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่กล่าวหา และรายชื่อของคณะกรรมการสอบสวน โดยไม่ต้องระบุมาตราหรือกรณีความผิด

เรื่องที่กล่าวหา หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมแห่งการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย

การตั้งเรื่องกล่าวหานี้เป็นขั้นตอนที่จำเป็นไม่ว่าจะจะเป็นกรณีความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม จะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยในเรื่องใด เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รู้ตัวและมีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ “เรื่องที่กล่าวหา” นั้น ไม่ใช่กรณีกระทำผิด แต่เป็นเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิด ดังนั้น ในการตั้งเรื่องกล่าวหาในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงควรระบุแต่เพียงเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดเท่านั้น ไม่ควรระบุมาตราว่าด้วยวินัยหรือกรณีความผิด การระบุมาตราว่าด้วยวินัยหรือกรณีความผิดนั้น ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของคณะกรรมการสอบสวนและผู้มีอำนาจพิจารณาโทษที่จะพิจารณาปรับบทความผิดหากหลังจากได้สอบสวนพิจารณาข้อเท็จจริง ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไปกำหนดบทมาตราว่าด้วยวินัย หรือกรณีความผิดไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเสียแต่แรกแล้ว อาจกลายเป็นการจำกัด

³⁷ สำนักงาน ก.ค.ศ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ขอบเขตของการสอบสวนให้อยู่เฉพาะในบทมาตรว่าด้วยวินัยหรือกรณีความผิดที่กำหนดไว้ ถ้าพบการกระทำผิดที่เกินกว่านั้นจะเกิดปัญหาว่าเป็นการสอบสวนเรื่องอื่น หรือพิจารณาลงโทษในเรื่องอื่น ฉะนั้น คำสั่งตั้งกรรมการสอบสวนจึงควรระบุแต่เพียงเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด โดยไม่ระบุบทมาตรว่าด้วยวินัยหรือกรณีความผิด เมื่อสอบสวนแล้วคณะกรรมการสอบสวนและผู้มีอำนาจพิจารณาโทษจึงจะพิจารณาจากพยานหลักฐานว่าเรื่องที่กล่าวหา นั้น ฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องนั้นอย่างไร แล้วปรับบทเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด

5.1.2 การแจ้งข้อกล่าวหา

การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ ดังที่ มาตรา 98 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า “...ในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา”

การแจ้งข้อกล่าวหาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใดอย่างไร รวมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าในการสอบสวนนี้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา การแจ้งดังกล่าวคือการทำบันทึกรวมแบบ สว.3 โดยทำเป็น 2 ฉบับ ให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบแล้วมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ อีกหนึ่งฉบับเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน

“ข้อกล่าวหา” ที่จะต้องแจ้งและอธิบายให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ คือ กรณีและพฤติการณ์แห่งการกระทำที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดซึ่งจะต้องอยู่ในวงขอบเขตของ “เรื่องที่ถูกกล่าวหา” โดยอธิบายเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ชัดเจนขึ้นพอให้ผู้ถูกกล่าวหาจะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ เช่น อธิบายว่าผู้ถูกกล่าวหาทำอะไรและทำอย่างไรในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ เพื่อให้

5.2 การสอบสวน

การสอบสวน คือ การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมและเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้ากระทำผิดจริงก็จะได้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยนั้น

การสอบสวนแม้ว่าจะเป็นความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง มาตรา 98 กำหนดให้ต้องสอบสวนทุกกรณีและต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

ข้อยกเว้น

³⁸มาตรา 98 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้”

กรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งพ.ศ. 2549 กำหนดไว้ดังนี้

ก. การกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ได้แก่

(1) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิด และผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้น ได้ความประจักษ์ชัดแล้ว

(2) กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

ข. การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ได้แก่

(1) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

5.3 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กรณีวินัยไม่ร้ายแรง : ผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีวินัยร้ายแรง : (1) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53

(2) ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

³⁸ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 12-13.

ตามมาตรา 100 วรรคหก

- (3) ผู้บังคับบัญชาผู้ได้รับรายงานตามมาตรา 104
- (4) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดคณายกรัฐมนตรีตามมาตรา 98

5.4 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

ตามกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา (พ.ศ.2550) ข้อ 3 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีก 2 คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ สำหรับการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งและมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย

คำว่า “ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย” หมายถึง ผู้ที่เคยเป็นกรรมการสอบสวน หรือเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

5.5 การแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาให้คณะกรรมการสอบสวนทราบ

กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา (พ.ศ.2550) ข้อ 5 กำหนดไว้ว่า เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการดังนี้

- (1) แจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่มิคำสั่ง โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปี ที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีนี้ให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับทราบคำสั่ง หรือไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ ให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อล่วงพ้น 15 วันนับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว และให้ส่งหลักฐานการแจ้งคำสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนรวมไว้ในสำนวน

- (2) ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนทราบภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่มิคำสั่ง สำหรับประธานกรรมการให้ส่งพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา และให้ประธานกรรมการลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน

5.6 การคัดค้านกรรมการสอบสวน

5.6.1 ในการสอบสวนทางวินัยไม่ว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวน หรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ได้ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้³⁹

- 1) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการในเรื่องที่กล่าวหา
- 2) เป็นผู้มิประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- 3) เป็นผู้มิสาเหตุ โจรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรสบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดาและมารดา หรือร่วมแต่บิดามารดากับผู้กล่าวหา
- 5) มีเหตุผลอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง

5.6.2 ในการคัดค้านกรรมการสอบสวนหรือคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการ ดังนี้

- 1) ทำเป็นหนังสือแสดงเหตุผลที่คัดค้านว่าจะทำให้การสอบสวนไม่ได้ความเป็นธรรมและความยุติธรรมอย่างไร
- 2) ยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับคัดค้านกรรมการสอบสวน และยื่นต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นกรณีคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ อาจยื่นทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้
- 3) ให้ยื่นภายใน 7 วันทำการนับแต่วันทราบคำสั่งหรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน

5.7 การสั่งคำคัดค้าน

5.7.1 กรณีกรรมการสอบสวน

เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับหนังสือคัดค้าน ให้ส่งสำเนาหนังสือคัดค้านและแจ้งวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านให้ประธานกรรมการทราบและรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกคัดค้านทราบ ในการนี้ ให้หยุดการสอบสวนไว้ก่อน ในการพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามเหมาะสม และให้สั่งการภายใน 15 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน พร้อมทั้งแสดง

³⁹ “กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา” (2550,12 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124 ตอนที่ 53 ก หน้า 30.

เหตุผลในการพิจารณาสั่งการด้วย เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยสั่งการอย่างไรแล้ว ให้แจ้งผู้ถูกกล่าวหาทราบและส่งเรื่องให้ประธานกรรมการรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน ในกรณีที่เห็นว่าการคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนขึ้นใหม่แทน ทั้งนี้ ให้นำข้อ 3 และข้อ 5 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกการคัดค้านนั้น การสั่งยกการคัดค้านให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดภายใน 15 วันทำการ ให้ถือว่ากรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และให้ประธานกรรมการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลง หรือลดจำนวนคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ 6 แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ต่อไป

การที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นคณะกรรมการสอบสวน ไม่กระทบกระเทือนถึงการสอบสวนที่ผู้นั้นได้ร่วมดำเนินการไปแล้ว

5.7.2 กรณีผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในการพิจารณาการคัดค้าน ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และให้สั่งการภายใน 15 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน พร้อมทั้งแสดงเหตุผลในการพิจารณาสั่งการด้วย เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยสั่งการอย่างไรแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและส่งเรื่องให้ประธานกรรมการรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

ในกรณีที่เห็นว่าการคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้สั่งให้ผู้นั้นพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนตามข้อ 40 และข้อ 41 รวมทั้งการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาหรือสั่งการแทน ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกการคัดค้านนั้น ทั้งนี้ การสั่งยกการคัดค้านให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้พิจารณาการคัดค้านไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดภายใน 15 วันทำการ ให้ถือว่าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนตามข้อ 40 และข้อ 41 รวมทั้งการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนหรือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าว เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา หรือสั่งการแทน การพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนหรือสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว ไม่กระทบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือการสอบสวนที่ได้ ดำเนินการไปแล้ว

5.8 คณะกรรมการสอบสวนคัดค้านตนเอง⁴⁰

ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนเห็นว่าตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้าน ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นรายงานต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อพิจารณาว่าจะให้ผู้นั้นเป็นกรรมการสอบสวนตามคำสั่งต่อไปอีกหรือไม่

5.9 สิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา

5.9.1 ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาส ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่จะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือ กฎ ก.ค.ศ. นี้ กำหนดต้องล่าช้าออกไป หรือปรากฏโดยสภาพเห็น ได้ชัดว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำ ได้ รวมทั้งมีสิทธิขอตรวจเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ และการอ้างพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้าง พยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้⁴¹

5.9.2 ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาสิทธินำพยานความหรือที่ ปรีกษาของตนเข้าร่วมฟังการสอบสวนก็ได้ แต่จะให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หรือเสนอความเห็นใดแก่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้⁴²

5.10 แผนภูมิขั้นตอนการสอบสวน⁴³

- | | | |
|---|---|--------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. ประธานกรรมการลงลายมือชื่อ วัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่ง 2. ประชุมคณะกรรมการ เพื่อวางแนวทางการสอบสวน (ข้อ 16) พิจารณาเรื่องที่กล่าวหา กำหนดข้อกล่าวหา 3. แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ (สว.2) ข้อ 23 แจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา
-ถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะรับสารภาพหรือไม่ | } | 15 วัน นับแต่
วันทราบคำสั่ง |
|---|---|--------------------------------|

⁴⁰ “กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา” หน้า 34.

⁴¹ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 32.

⁴² “เรื่องเดียวกัน” หน้า 32.

⁴³ สำนักงาน ก.ค.ศ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4. -รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา
(กรณีที่ถูกกล่าวหาไม่รับสารภาพ)
- ประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุน
ข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด
อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด
5. -แจ้งข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานและสรุป
พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหา ข้อ 24
- ถามความประสงค์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยื่นคำชี้แจง
เป็นหนังสือ หรือจะให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ (สว.3)
6. สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา
7. ประชุมพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดเพื่อลงมติว่าผู้ถูก
กล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าผิดเป็นความผิดร้ายแรง
หรือไม่ร้ายแรง ผิดกรณีใด มาตราใด ควรได้รับโทษสถานใด
หรือหย่อนความสามารถตามมาตรา 111 หรือมีมลทินหรือ
มัวหมองตามมาตรา 112 (ข้อ 38)
8. ทำบันทึกรายงานการสอบสวน (ข้อ 39)
9. เสนอจำนวนการสอบสวนต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

60 วัน นับแต่
แจ้ง สว.2

15 วัน นับแต่
วันดำเนินการตาม
ข้อ 4

60 วัน นับแต่
วันที่ดำเนินการตาม

ข้อ 5

30 วัน นับแต่
วันที่ดำเนินการ
ตามข้อ 6

หมายเหตุ

1. รวมระยะเวลาการสอบสวนตามที่กฎ ก.ค.ศ. กำหนด 180 วัน
2. สามารถขยายเวลาได้ตามความจำเป็นในแต่ละขั้นตอนครั้งละไม่เกิน 60 วัน (รวม 240 วัน)
3. หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน 240 วัน ประธานกรรมการต้องรายงานให้ผู้สั่ง
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาทราบ เพื่อติดตามเร่งรัดการ
สอบสวน
4. การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ข้อ 21 กำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 90 วัน
หากไม่เสร็จให้ขยายได้ไม่เกิน 30 วัน (รวม 120 วัน) โดยนำขั้นตอนตามข้อ 20 มาใช้โดยอนุโลม

การสอบสวนทางวินัยเป็นการค้นหาข้อเท็จจริง หรือแสวงหาความจริงให้ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งเป็นระบบไต่สวน โดยถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วย

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสร็จแล้ว ต้องทำรายงานการสอบสวนตามแบบ สว.6 โดยสรุปความเห็นว่ามีความเห็นอย่างไร ยกเหตุผลประกอบว่าเพราะเหตุใดจึงเห็นเช่นนั้น กรณีที่เห็นว่าผิดให้ระบุด้วยว่าเห็นว่าผิดร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงหากเป็นความผิดวินัยร้ายแรงต้องเสนอให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจะเสนอโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

5.11 การพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวน⁴⁴

ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนการสอบสวนตามข้อ 43 ข้อ 44 ข้อ 45 และข้อ 46 แล้วดำเนินการ ดังนี้

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยหรือไม่ มีเหตุที่จะให้ออกจากราชการตามมาตรา 112 สมควรยุติเรื่อง หรือกระทำผิดที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวน

(2) ในกรณีคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาอ่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 111 ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสำนวนการสอบสวนดังกล่าว หากเห็นว่ามีความผิดตามที่คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นมา ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามมาตรา 111

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ซึ่งจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. พิจารณาตามมาตรา 100 วรรคสี่ (1) หรือ (2) หรือเป็นกรณีตามมาตรา 112 ให้ผู้มีอำนาจตามมาตราดังกล่าวดำเนินการ โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ต้อง ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวน และให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี พิจารณาให้แล้วเสร็จและมีมติโดยเร็ว และให้ผู้มีอำนาจสั่งการตามมติภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มิติดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจตามมาตรา 98 หรือมาตรา 104(1) อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ.แล้วแต่กรณี เห็นสมควร ให้

⁴⁴ “กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา” หน้า 44.

สอบสวนเพิ่มเติมประการใด แต่ทั้งนี้ให้กำหนดประเด็นพร้อมทั้งส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการคณะเดิม หรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการคณะใหม่ขึ้นทำการสอบสวนเพิ่มเติม ก็ได้⁴⁵

การพิจารณาพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร ให้พิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน และต้องเป็นพยานหลักฐานที่ได้สรุปแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้วเท่านั้น⁴⁶

6. ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ

⁴⁷ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่

- 1) ผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนด
- 2) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง
- 3) ก.ค.ศ.

ก. ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง : ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2549* ซึ่งกำหนดให้

- 1) ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% เป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน
- 2) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% เป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน หรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 1 ขั้น
- 3) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง เลขาธิการ อธิบดี อธิการบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า มีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% เป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน หรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 1 ขั้น

ข. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่

⁴⁵ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 45.

⁴⁶ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 45.

⁴⁷ สำนักงาน ก.ค.ศ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้า 22.

1) ก.ค.ศ. : สำหรับตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่ง อธิการบดี ตำแหน่งศาสตราจารย์ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ และผู้ซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

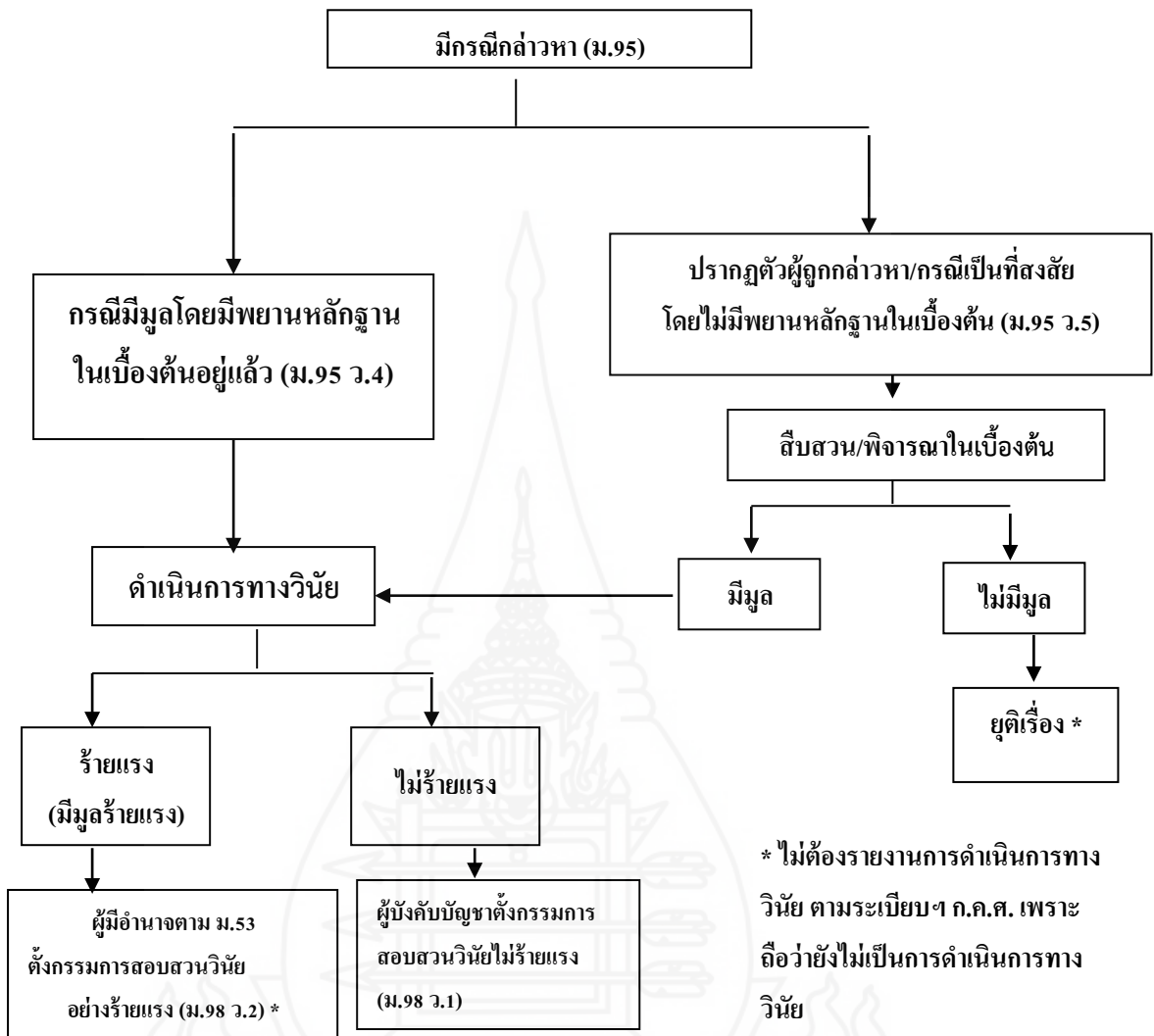
2) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง : สำหรับตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่งยกเว้นตำแหน่งตาม ข้อ 1)

การดำเนินการวินัยไม่ว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ถ้าเป็นกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงานการศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และถ้าผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายที่สังกัด แล้วแต่กรณี มีความเห็นขัดแย้งกัน ถ้าเป็นความเห็นขัดแย้งระหว่างผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน ให้นำเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ถ้าเป็นความเห็นขัดแย้งระหว่างผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือ อ.ก.ค.ศ. ต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้นำเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา และเมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 หรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งหรือปฏิบัติไปตามมตินั้น ⁴⁸



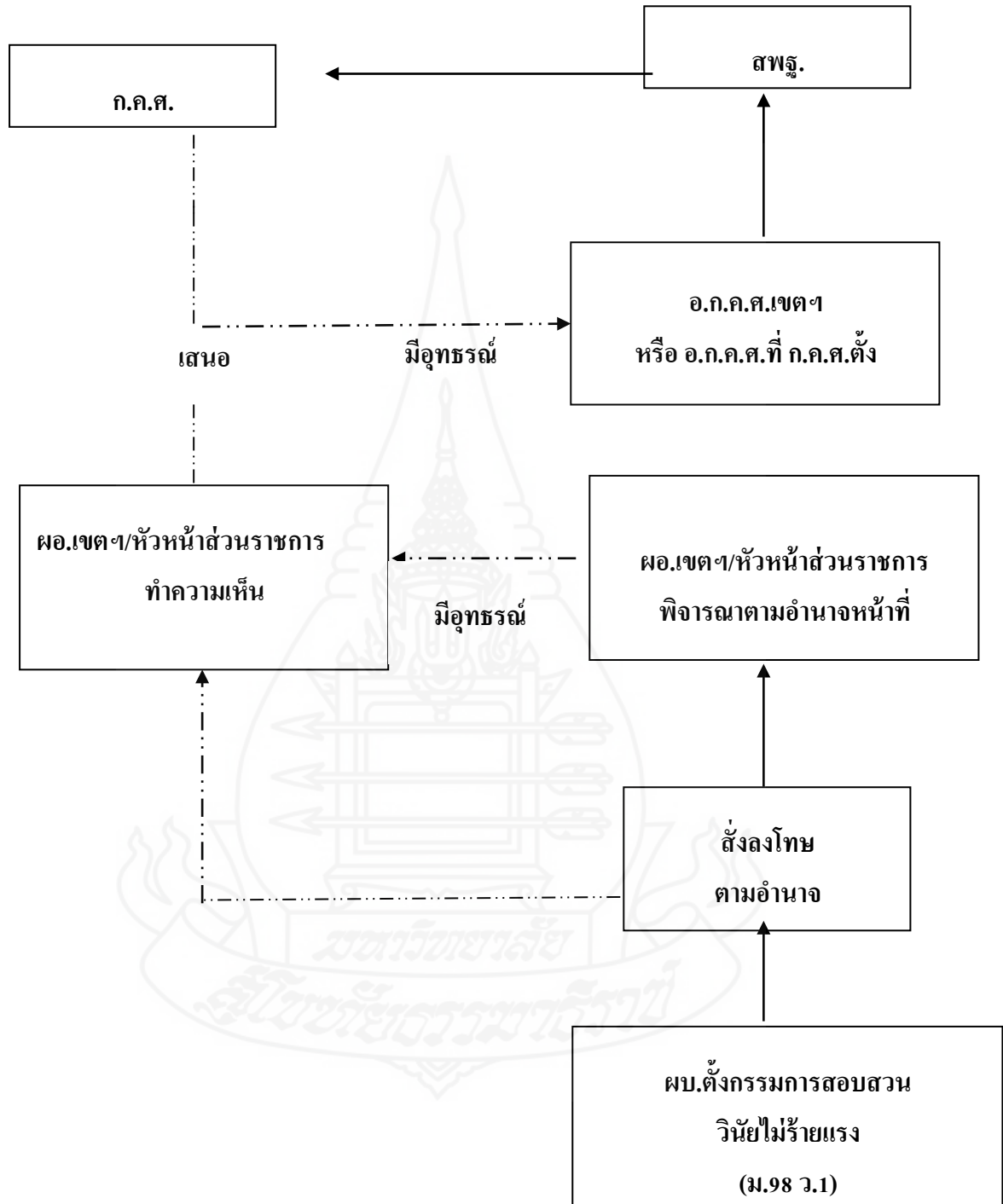
⁴⁸ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547” หน้า 57.

แผนภูมิแสดงก่อนการดำเนินการทางวินัย⁴⁹



⁴⁹ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 51.

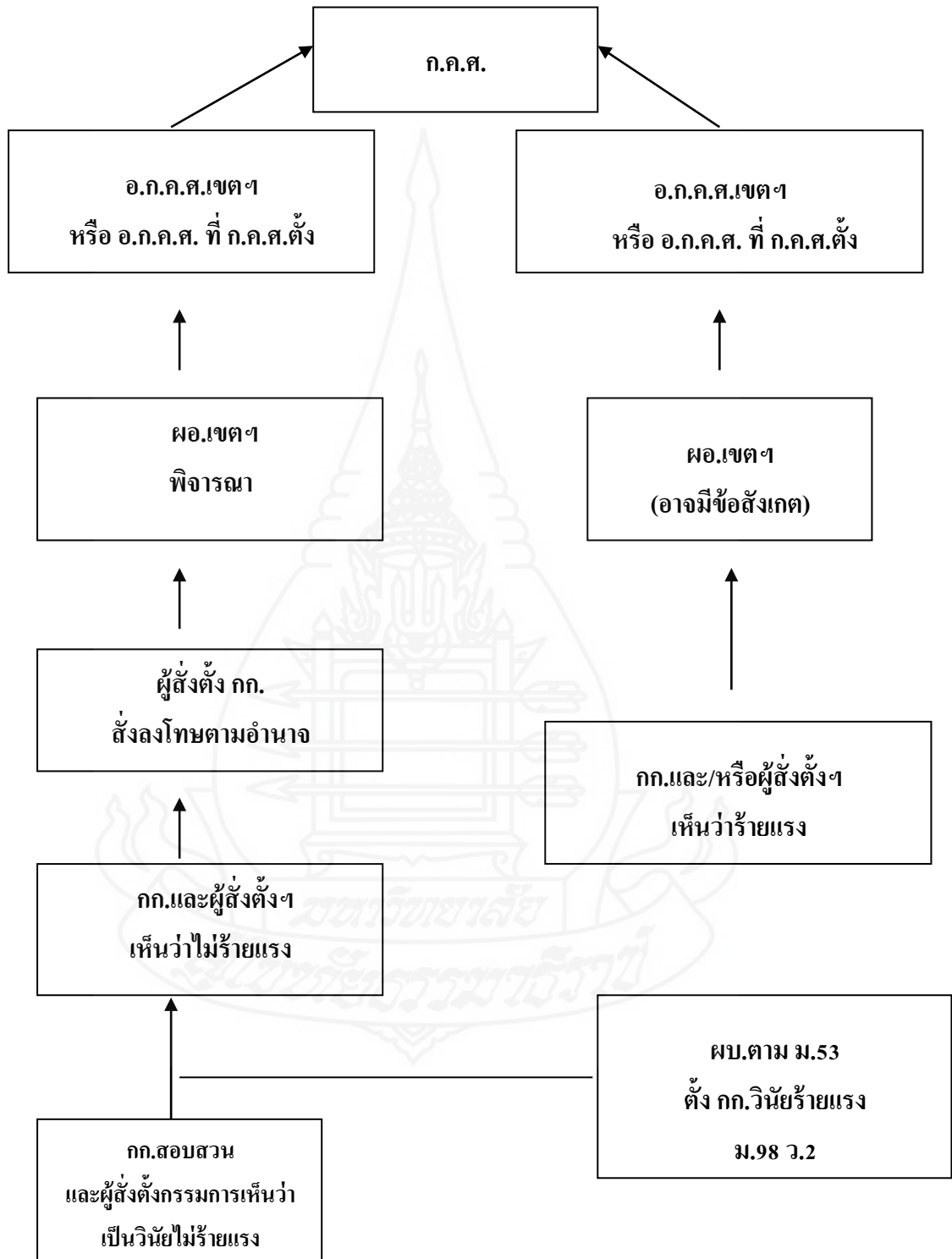
แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง⁵⁰



หมายเหตุ การพิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยด้วย

⁵⁰ สำนักงาน ก.ค.ศ., กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

แผนภูมิแสดงก่อนการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง



กล่าวโดยสรุป ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนแล้วต้องตรวจสอบว่าคณะกรรมการได้ดำเนินการถูกต้องหรือไม่ และพิจารณาว่าความเห็นของคณะกรรมการที่พิจารณาความผิดและโทษเหมาะสมหรือไม่ ถูกต้องตามหลักกฎหมายหรือไม่ กรณีเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ลงโทษตามอำนาจของตนเอง แต่หากเป็นกรณีความผิดวินัย อย่างร้ายแรงต้องรายงานผลการพิจารณาต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ก่อนจึงจะมีคำสั่งลงโทษได้ และเมื่อมีคำสั่งลงโทษแล้วต้องรายงานไปยัง ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาด้วย

7. เปรียบเทียบความผิดทางอาญากับความผิดทางวินัย

⁵¹กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชนที่กำหนดความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับรัฐ เพราะการกระทำความผิดอาญานั้น แม้จะได้กระทำโดยตรงต่อเอกชน แต่ก็กระทบกับความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นส่วนรวม ดังนั้น จึงเป็นเรื่องของรัฐที่จะต้องเข้ามาดำเนินการป้องกันและปราบปราม เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ส่วนวินัย ได้บัญญัติไว้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การภาครัฐต่างๆ ซึ่งจัดอยู่ในกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกัน แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในองค์การนั้นๆ เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมของข้าราชการและความเจริญก้าวหน้าของราชการ

7.1 ความหมายของกฎหมายอาญากับความหมายของวินัย

กฎหมายอาญา⁵² คือ กฎหมายซึ่งมีความมุ่งหมายในอันที่จะป้องกันความเสียหายต่อสังคม โดยบัญญัติว่า การกระทำใดเป็นความผิด และกำหนดโทษที่จะลงแก่การกระทำนั้น กฎหมายอาญาใช้บังคับกับทุกคนในรัฐ โดยเสมอหน้า ไม่ต้องคำนึงถึงสัญชาติและเชื้อชาติของผู้กระทำหรือผู้เสียหาย และในบางกรณียังขยายไปถึงการกระทำความผิดนอกดินแดนของประเทศด้วย กฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าการกระทำใดบ้างที่ถือเป็นความผิดอาญาและโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

วินัย คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แบบแผน เพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ในส่วนของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่

⁵¹ คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชา กฎหมายอาญา 1. (2528). *กฎหมายอาญา 1* นนทบุรี สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช หน้า 336.

⁵² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2529). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 กรุงเทพมหานคร ศรีสมบัติการพิมพ์ หน้า 41.

บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์สุจริตตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรักษาชื่อเสียงของตน เป็นต้น นอกจากนี้วินัยมีลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาว่า สามารถจะควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของบทวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติวินัยแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีการบัญญัติความผิดไว้ชัดแจ้งเหมือนกับลักษณะความผิดในกฎหมายอาญา แต่จะบัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้างให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า พฤติการณ์ใดบ้างที่เป็นความผิดวินัย

7.2 องค์ประกอบความผิด

การกระทำผิดอาญาที่จะมีผลให้ต้องรับผิดนั้น จะต้องได้ความว่าผู้กระทำได้กระทำลงไปโดยเจตนา คือ กระทำโดยรู้สึกรู้เห็นและประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น ฉะนั้น⁵³ บุคคลจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนในทางอาญา ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำไปโดยเจตนา กล่าวคือ กระทำไปโดยรู้สึกรู้เห็นในการกระทำและในขณะที่เดียวกันนั้น ผู้กระทำจะต้องประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นด้วย

ในส่วนวินัยนั้น จะพิจารณาเพียงว่า ผู้กระทำได้กระทำไปโดยรู้สำนึกในการกระทำนั้นหรือไม่เท่านั้น หากผู้กระทำได้กระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำ แม้ว่าจะไม่ได้มุ่งหมายให้ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หรือไม่อาจเล็งเห็นผลประโยชน์ของการกระทำนั้นว่าจะเสียหายแก่ราชการก็ตาม ผู้กระทำก็จะต้องรับผิดชอบทางวินัยถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ แสดงว่าความรู้สำนึกในทางวินัยมีความหมายกว้างกว่าเจตนาในทางอาญา เช่น เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความล่าช้า มีงานค้างค้ำมากจนถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการทำงาน แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะได้ประสงค์ให้ทางราชการเกิดความเสียหาย หรือเล็งเห็นผลว่าราชการอาจเกิดความเสียหาย เพียงแต่ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำไปโดยรู้สำนึกในการกระทำ ไม่ได้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ก็ถือว่าผู้นั้นต้องรับผิดชอบในทางวินัยแล้ว

7.3 อายุความ

ในกฎหมายอาญานั้นได้กำหนดอายุความไว้เช่น⁵⁴ ในคดีที่ไม่ได้ตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือว่าเป็นอันขาดอายุความฟ้องร้อง ไม่อาจดำเนินการ

⁵³ “ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499” (2499,16 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 73 ตอนที่ 95 หน้า 23.

⁵⁴ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 32.

ทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดได้ นอกจากนี้⁵⁵ คดีอันยอมความได้ผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์ภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำผิด มิฉะนั้นจะดำเนินคดีฟ้องร้องมิได้ แต่ในทางวินัยแล้ว ไม่ว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยไว้เมื่อใดหากข้าราชการผู้นั้นยังมีสภาพความเป็นข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการผู้นั้นได้ตลอดเวลา แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่มีอายุความเช่นคดีอาญา

7.4 พยานหลักฐาน

ในคดีอาญานั้น การที่จะพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและลงโทษได้ ศาลจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานว่า จำเลยได้กระทำความผิดจริง โดยมีพยานหลักฐานที่รับฟังได้ชัดเจน ปราศจากข้อสงสัย (Reasonable doubt) ว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้องจริงศาลจึงจะลงโทษจำเลยได้ ถ้าพยานหลักฐานรับฟังไม่ได้แน่ชัดว่า จำเลยเป็นผู้กระทำผิดศาลจะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยและพิจารณายกฟ้อง ปลดปล่อยตัวจำเลยไป

ในทางวินัย การรับฟังพยานหลักฐานเป็นไปในลักษณะการชั่งน้ำหนักคำพยาน เหมือนกับหลักการรับฟังคำพยานในคดีแพ่ง บางกรณีข้อเท็จจริงจากการสอบสวนปรากฏพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิด แต่ไม่มีพยานหลักฐานยืนยันอย่างแจ่มชัด กฎหมายก็เปิดช่องให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาว่าจะเป็นการเสียหายแก่ราชการหรือไม่ ถ้าพิจารณาว่าเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจก็จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนก็ได้หรือสั่งลงโทษทางวินัยก็ได้ ซึ่งตรงจุดนี้กฎหมายอาญามุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนมากกว่าประโยชน์ของรัฐ เพราะกฎหมายอาญามีหลักอยู่ว่า “ปล่อยคนผิดร้อยคนดีกว่าลงโทษคนไม่ผิดหนึ่งคน” ในขณะที่วินัยนั้น กลับมุ่งเน้นคุ้มครองประโยชน์ของรัฐมากกว่าจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ

7.5 การพิจารณาและการสืบพยาน

เป็นการค้นหาข้อเท็จจริงให้องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเป็นผู้วินิจฉัย มี 2 ระบบใหญ่ๆ ได้แก่

7.5.1 ระบบไต่สวน⁵⁶ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีมีเพียง 2 ฝ่ายได้แก่ ผู้ไต่สวน และผู้ถูกไต่สวน ไม่จำเป็นต้องมีคนกลาง ผู้ไต่สวนเป็นผู้ซักถามพยาน และเป็นผู้ค้นหาความจริงด้วยตนเองโดยการรับฟังพยานหลักฐานทุกประเภทไม่มีบทคัดพยานหรือไม่มีกฎหมายห้ามพยานหลักฐานประเภทหนึ่งประเภทใด เว้นแต่เป็นพยานหลักฐานที่ไม่เกี่ยวข้องกับผู้คดี

⁵⁵ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 32.

⁵⁶ พรเพชร วิชิตชลชัย. (2536). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์รัชดา หน้า 4.

7.5.2 **ระบบกล่าวหา**⁵⁷ การพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นหน้าที่ของคู่ความซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือตามที่ศาลสั่ง ถ้าคู่ความใดไม่พิสูจน์ข้อเท็จจริงใดที่ตนมีหน้าที่ก็ต้องยอมแพ้ในประเด็นข้อนั้น ระบบกล่าวหาจึงเป็นระบบที่นำสืบพยานหลักฐานที่ละเอียดและเคร่งครัด เช่น วิธีการนำเสนอพยานหลักฐานและการรับฟังพยาน โดยมีบทตัดพยานที่ได้มาโดยมิชอบ และมีบทตัดพยานบอกเล่า⁵⁸ เนื่องจากเป็นพยานที่ไม่มีน้ำหนักที่น่าเชื่อถือ เพราะได้ทราบจากการบอกต่อจากคนอื่น

⁵⁹ ส่วนการพิจารณาวินัยข้าราชการครู เป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างหนึ่งจัดเป็นกฎหมายปกครองพิเศษ ซึ่งในการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะประเทศที่มีระบบศาลคู่จะมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง(ที่ถือหลักว่าผู้กล่าวหาต้องนำสืบ) คือการไต่สวนโดยศาลปกครองต้องลงไปหาข้อเท็จจริงการพิจารณาวินัยข้าราชการครูจึงมีลักษณะเช่นเดียวกัน

7.6 เหตุบรรเทาโทษ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78⁶⁰ ได้ระบุกรณีที่ถือเป็นเหตุบรรเทาโทษไว้หลายประการ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น

พฤติการณ์ก่อน การกระทำความผิด และ

พฤติการณ์หลัง การกระทำความผิด

7.6.1 พฤติการณ์ก่อนการกระทำความผิด

1) เป็นผู้โอดเวลาเขาปัญญาหาความถึงกระทำผิดไป เพราะความโง่เขลาไม่รู้เท่าถึงการณ์ ถูกหลอก ถูกเลี้ยมสอนให้กระทำความผิด เป็นต้น

2) ตกอยู่ในความทุกข์อย่างสาหัส เช่น แดงเป็นคน พิการถเลี้ยงชีพไม่ได้เพราะยากจนมาก ไม่มีเงินซื้ออาหารให้ลูกเล็กๆ หลายคนซึ่งกำลังจะอดตาย จึงขโมยมาพิการถเงินทองราคา 1 หมื่นบาทของดำ และเอาไปจำหน่ายเพื่อเอาเงินมาซื้ออาหารให้ลูกกิน เช่นนี้เนื่องจากทรัพย์มีราคาแพง กรณีไม่เข้าตามมาตรา 335 วรรคท้าย แต่ยังสามารถถือเป็นเหตุบรรเทาโทษได้

⁵⁷ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 5.

⁵⁸ “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” หน้า 32.

⁵⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “ศาลปกครอง กฎหมายปกครองและตัวอย่างสัญญาทางด่วน” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2 (สิงหาคม 2537) หน้า 21.

⁶⁰ เกียรติขจร. (2546. วันนะสวัสดิ์ คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 กรุงเทพมหานคร จีระจักรพิมพ์ หน้า 455.

3) มีคุณความดีมาแต่ก่อน เช่น

ฎีกาที่ 699/2520 น. 824 จำเลยไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ได้รับราชการมาตั้งแต่ชั้นประทวนจนถึงนายทหารสัญญาบัตร และเคยประจำอยู่ชายแดนเสี่ยงอันตรายจากภัยผู้ก่อการร้าย นับได้ว่ามีคุณความดีมาก่อนทั้งกระทำความผิดครั้งนี้ด้วยความกดดันทางจิตใจโดยผู้ตายคุกคามจะเอาเงินที่ร่วมกันสร้างโรงเรียนคืน ถือเป็นเหตุบรรเทาโทษตาม ป.อ. มาตรา 78

7.6.2 พฤติการณ์ภายหลังการกระทำความผิด ได้แก่ กรณีที่ผู้กระทำความผิด

1) รู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น เช่น ลักทรัพย์แล้วนำทรัพย์ไปคืนเจ้าของ

2) ลุแก่โทษต่อเจ้าพนักงานอันเป็นประโยชน์แก่การ พิจารณา เช่น มอบตัวแก่ตำรวจพร้อมปิ่นที่ไฉ่ยิง (ฎีกาที่ 1499/2513 น. 1934) เข้ามอบตัวแก่ตำรวจเมื่อหนีไป 9 เดือน (ฎีกาที่ 1465/2522 น.1181) ขอมให้ตำรวจจับโดยดี และนำมัดของกลางมามอบให้ตำรวจ (ฎีกาที่ 479/2520 น.305) ให้การรับสภาพต่อตำรวจในชั้นสอบสวนอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีของศาล (ฎีกาที่ 564/2509 น.544, ฎีกาที่ 1281/2508 น.2008 และฎีกาที่ 825/2530 น.1043 เป็นต้น)

3) ให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา เช่น ให้การรับสภาพต่อศาลว่าได้กระทำความผิดจริงดังฟ้อง (เช่น ฎีกาที่ 1001/2512 น. 1369)

การให้ความรู้แก่ศาลนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นคำรับสารภาพเสมอไป หากเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลแล้ว แม้เป็นเพียงคำเบิกความของจำเลย ก็ถือเป็นเหตุบรรเทาโทษได้

ข้อสังเกต

หากเป็นการรับสารภาพต่อศาล เพราะจำนนต่อพยานหลักฐานก็ไม่ถือเป็นเหตุบรรเทาโทษ เช่น ฎีกาที่ 1614/2513 น. 2110 “เหตุเกิดขึ้นเป็นที่ประจักษ์แก่คนหมู่มาก และยากแก่การที่จำเลยจะหลบหนีไปได้พ้น แม้จำเลยจะให้การรับสารภาพผิดโดยดีก็ยังไม่เป็นเหตุพอที่จะลดโทษให้จำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 แต่เป็นเหตุผลอันหนึ่งที่จะได้คำนึงถึงเมื่อกำหนดโทษจำเลย” อย่างไรก็ตาม หากจำเลยให้การรับสารภาพโดยใจทักมิได้นำสืบพยานจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าจำเลยจำนนต่อพยานหลักฐาน ข่อมมีเหตุบรรเทาโทษ (ฎีกาที่ 3353/2541 ฎ.ส.ล.6 น. 172)

4) เหตุอื่นที่ศาลเห็นว่ามีลักษณะทำนองเดียวกัน ตามถ้อยคำในตัวบท เหตุอื่นนี้ต้องมีลักษณะทำนองเดียวกันกับเหตุอื่นๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 78 แต่อย่างไรก็ตามในบางครั้งศาลก็มีได้วินิจฉัยคดีโดยยึดหลักนี้มากัน เช่น ฎีกาที่ 1337/2517 น. 938 “จำเลยเป็นตำรวจเข้าจับกุมคนร้าย คนร้ายหนี จำเลยใช้ปืนยิงกระสุนไปถูกผู้อื่นตาย การกระทำของจำเลยนับได้ว่าเป็นการกระทำอันเกี่ยวเนื่องกับปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมคนร้าย โดยใช้วิธีการเกินสมควรแก่

พฤติการณ์แห่งการจับกุม และเป็นการตัดสินใจผิดในขณะที่มีเหตุการณั้ถูกเงิน เข้าลักษณะในเหตุอื่นอันเป็นเหตุบรรเทาโทษประการหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 78”

7.6.3 ผลของการมีเหตุบรรเทาโทษ⁶¹

1) การลดโทษเพราะมีเหตุบรรเทาโทษตามมาตรา 78 เป็นดุลพินิจของศาล แม้มีเหตุบรรเทาโทษ ศาลอาจไม่ลดโทษให้ก็ได้

2) โทษที่จะลดตามมาตรา 78 คือ โทษประหารชีวิต จำคุก หรือปรับ ส่วนโทษกักขังเป็นโทษที่เปลี่ยนมาจากโทษจำคุกตามมาตรา 27 หรือเป็นการบังคับแทนค่าปรับตามมาตรา 29 ถ้าหากมีเหตุบรรเทาโทษก็คงจะลดโดยการลดจากโทษจำคุกหรือโทษปรับมาก่อนอยู่แล้ว ส่วนโทษริบทรัพย์สิน ไม่มีอัตรา ไม่มีกำหนดที่จะลงว่าจะริบมากหรือน้อยเพียงใด เพียงแต่จะริบหรือไม่เท่านั้น จึงไม่มีการลด

3) หากศาลลงโทษจำคุกจำเลย 25 ปี แต่ศาลเห็นว่าคำให้การในชั้นสอบสวนของจำเลยเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ถือว่ามีเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้หนึ่งในสามตามมาตรา 78 ศาลจำคุกจำเลย 16 ปี 8 เดือน (ฎีกาที่ 3611/2528 น 1813) โทษจำคุก 25 ปี เท่ากับ 300 เดือน ลดหนึ่งในสามคือ ลด 100 เดือน เหลือลงโทษ 200 เดือน ซึ่งเท่ากับ 16 ปี 8 เดือนนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ความผิดทางอาญามีความแตกต่างจากวินัยหลายประการ กล่าวคือ ในลักษณะความผิดทางวินัยจะไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนเหมือนดังเช่นลักษณะความผิดทางอาญา แต่จะบัญญัติในลักษณะที่เปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา และวินัยจะไม่มีอายุความเหมือนดังเช่นกับกฎหมายอาญา ในการพิจารณาความพยานหลักฐานในทางวินัยไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานที่ชัดเจนก็สามารถพิจารณาลงโทษได้ ในส่วนของกฎหมายอาญาจะมีการกำหนดในเรื่องเหตุบรรเทาโทษ กรณีให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์ในการพิจารณา เช่น การรับสารภาพ ซึ่งเป็นเหตุบรรเทาโทษให้รับโทษน้อยลง แต่ในเรื่องของวินัยไม่มีข้อกำหนดในเรื่องเหตุบรรเทาโทษเลย แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะให้การรับสารภาพ แต่ก็ต้องรับโทษทางวินัยเช่นเดิม ดังกรณีการพิจารณาโทษที่มีข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายอาญา และวินัย ดังนี้

การพิจารณาโทษทางอาญา

คดีนี้จำเลยให้การรับสารภาพและ โจทก์มิได้สืบพยาน ข้อมไม่อาจกล่าวได้ว่าโจทก์มีพยานหลักฐานเป็นอย่างไร และจำเลยจำนนต่อพยานหลักฐานเช่นว่านั้น ดังนั้นคำรับสารภาพของจำเลยข้อมเป็นการให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษตาม ป.อ. มาตรา 78 สมควรลดโทษให้แก่จำเลย แม้ปัญหาข้อนี้ จำเลยมิได้ฎีกา แต่ศาลฎีกาก็มีอำนาจใช้

⁶¹ จิตติ ดิงศภัทย์ กฎหมายอาญา ภาค 1 หน้า 85.

ดุลพินิจลงโทษจำเลยให้เหมาะสมตามความผิดได้ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 185 วรรคสอง ประกอบ มาตรา 215 และมาตรา 225 โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มาตรา 61, 73/2 (คำพิพากษาศาลฎีกา 628/2552)⁶²

จำเลยให้การรับสารภาพ

ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มาตรา 61 (ที่ถูกลงโทษ 61 วรรคหนึ่ง), 73/2 ลงโทษจำคุก 1 เดือน และปรับ 6,000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพเพราะจำนนต่อหลักฐานจึงไม่ลดโทษให้ โทษจำคุกให้รอกการลงโทษไว้ 1 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29, 30

โจทก์อุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ภาค 3 พิพากษาแก้เป็นว่า ไม่รอกการลงโทษจำคุก และไม่ลงโทษปรับ ให้ลงโทษกักขังจำเลยแทนโทษจำคุกมีกำหนด 1 เดือน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 23 นอกจากนี้แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น

จำเลยฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ที่จำเลยฎีกาขอให้รอกการลงโทษจำคุกนั้น เห็นว่า แม้จำเลยใช้รถยนต์บรรทุกทุกคันเกิดเหตุบรรทุกสิ่งของมีน้ำหนักบรรทุกรวมน้ำหนักบรรทุกเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ 6,280 กิโลกรัม แต่หลังจากถูกจับกุมจำเลยก็ให้การรับสารภาพมาโดยตลอด อันแสดงว่าจำเลยยังรู้สำนึกในความผิดของตน เมื่อไม่ปรากฏว่าจำเลยได้รับโทษจำคุกมาก่อน จึงเห็นสมควรรอกการลงโทษจำคุกและคุ้มครองความประพฤติจำเลยไว้ ที่ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ไม่รอกการลงโทษจำคุกให้แก่จำเลย แต่เปลี่ยนโทษจำคุกเป็นกักขังแทนนั้น ศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย ฎีกาของจำเลยฟังขึ้น แต่เพื่อให้จำเลยหลบจำและป้องปรามมิให้จำเลยกระทำความผิดทำนองนี้อีก เห็นสมควรลงโทษปรับจำเลยอีกสถานหนึ่งและกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติของจำเลยเสียใหม่ให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี นอกจากนี้ คดีนี้จำเลยรับสารภาพและโจทก์มิได้สืบพยาน จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าโจทก์มีพยานหลักฐานเป็นอย่างไร และจำเลยจำนนต่อพยานหลักฐานเช่นนั้น ดังนั้น คำรับสารภาพของจำเลยย่อมเป็นการให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณานับว่าคดีมีเหตุบรรเทาโทษเห็นสมควรลดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 ให้แก่จำเลย แม้ปัญหาข้อนี้จำเลยมิได้ฎีกา แต่ศาลฎีกาก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยให้เหมาะสมตามความผิดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 วรรคสอง ประกอบมาตรา 215 และมาตรา 225

⁶² สำนักงานกฎหมายศิริทนายความ ค้นคืนเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2556 จาก

พิพากษาแก้เป็นว่า ไม่เปลี่ยนโทษจำคุกเป็นโทษกักขังแทน แต่ให้ลงโทษปรับ จำเลย 8,000 บาท อีกสถานหนึ่ง ลดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 ให้กึ่งหนึ่ง คงลงโทษจำคุก 15 วัน และปรับ 4,000 บาท แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ 3 ปี และคุมความประพฤติจำเลยไว้มีกำหนด 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาให้จำเลยฟัง โดยให้จำเลยไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ 4 ครั้ง ตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาที่พนักงานคุมประพฤติเห็นสมควรกำหนด ให้จำเลยละเว้นการประพฤติได้อันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดทำนองเดียวกันนี้อีก กับให้กระทำการกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและจำเลยเห็นสมควรมีกำหนด 12 ชั่วโมง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 หากจำเลยไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29, 30 นอกจากนี้ที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 3

จากคำพิพากษาของศาลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ารับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาซึ่งมีเหตุบรรเทาโทษ และยังมีอีกหลายคำพิพากษาศาลฎีกาที่พิจารณาในลักษณะเดียวกันดังนี้⁶³

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2457/2530 แม้จำเลยจะขอถอนคำให้การเดิมที่ปฏิเสธเป็นการรับสารภาพตามฟ้องเมื่อสืบพยานโจทก์ไปบ้างแล้วก็ตาม แต่จำเลยยังได้แถลงรับข้อเท็จจริงบางประการจนโจทก์ไม่คิดใจสืบพยานอีกต่อไป ดังนั้นยังถือไม่ได้ว่าเป็นการรับสารภาพเพราะจำนนต่อพยานหลักฐาน แต่ถือได้ว่าเป็นการให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาศาลชอบที่จะลดโทษให้แก่จำเลยได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 808/2531 จำเลยถูกระสุนปืนเข้าทรวงอกได้รับบาดเจ็บ แต่ยังสามารถเดินไปไหนได้ จำเลยเข้ามาขอตัวต่อเจ้าพนักงานและให้การขึ้นสอบสวนยอมรับว่าได้ขึ้นไปและถูกยิงบนบ้านที่เกิดเหตุ ดังนี้เป็นการลู่แก่โทษต่อเจ้าพนักงานและให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 29/2533 ชั้นจับกุมจำเลยทั้งสองยอมให้จับกุมแต่โดยดีและรับสารภาพโดยตลอดตั้งแต่ชั้นจับกุม ขึ้นสอบสวนจนถึงชั้นศาล ทั้งที่ไม่มีพยานเห็นเหตุการณ์ในขณะที่เกิดเหตุ จึงเป็นการลู่แก่โทษต่อเจ้าพนักงานและให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นเหตุบรรเทาโทษ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7579.28541 ตามพยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบประกอบคำรับสารภาพในชั้นจับกุมและสอบสวนของจำเลยฟังได้ว่า จำเลยมีเมทแอมเฟตามีนของกลางไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยมิได้รับอนุญาต ย่อมลงโทษจำเลยในข้อหาดังกล่าวได้ แม้ข้อนำสืบของ

⁶³ ศักดิ์เสถียร สวนสุข. (2554). รายงานการวิจัยเหตุบรรเทาโทษศึกษากรณีการให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาและการลดโทษ กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม หน้า 7-8.

จำเลยไม่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาและถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุบรรเทาโทษก็ตามแต่จำเลยให้การรับสารภาพในชั้นจับกุมและสอบสวน และศาลล่างทั้งสองก็ยกเอาคำให้การดังกล่าวของจำเลยขึ้นมารับฟังประกอบการวินิจฉัยด้วย ถือได้ว่าคำให้การของจำเลยในชั้นจับกุมและสอบสวนเป็นการให้ความรู้แก่ศาลและเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา แม้จำเลยไม่ได้ฎีกา ศาลฎีกามีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยและลดโทษให้แก่จำเลยได้

การพิจารณาโทษทางวินัย

การรับสารภาพไม่เป็นเหตุในการบรรเทาโทษเหมือนดังเช่นคดีอาญา แม้ว่าในชั้นการพิจารณาของศาลซึ่งฟังข้อเท็จจริงแล้วว่าจำเลยให้การรับสารภาพซึ่งมีเหตุบรรเทาโทษ และได้รับการพิจารณาโทษลดลงจากกฎหมายกำหนด แต่ในทางวินัยมิได้นำในเรื่องของการรับสารภาพมาเป็นเหตุในการบรรเทาโทษเลย ดังคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งพิจารณากรณีนี้ถือเป็นที่สุดแล้ว

มติที่ประชุม ก.ค. ครั้งที่ 21/2536⁶⁴ ได้พิจารณากรณีนายมด ข้าราชการครูปลอมลายมือชื่อนายพร ในหนังสือกู้เงินฉุกเฉินลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2534 แล้วรับเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไปจำนวน 2,500 บาท ต่อมาได้รับสารภาพต่อผู้บังคับบัญชาและนายพร พร้อมทั้งสัญญาว่าจะนำเงินมาคืน ในวันที่ 2 สิงหาคม 2534 แต่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง นายพรจึงร้องเรียนให้ดำเนินการทางวินัย พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 81 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โทษ ให้ออกจากราชการ

มติที่ประชุม ก.ค.ศ. ครั้งที่ 7/2547⁶⁵ ได้พิจารณากรณีนาง มธุรส ข้าราชการครูสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียนซื้อทองรูปพรรณจากบริษัทแลง จำกัด แล้วส่งจ่ายเช็คให้ผู้ขายส่งจ่าย 44,000 บาท ผู้ขายได้นำเช็คไปเบิกเงินที่ธนาคาร ปรากฏว่าธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค ต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่านางมธุรสมีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 จำเลยรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาลดโทษให้กึ่งหนึ่งคงลงโทษจำคุก 3 เดือน คดีถึงที่สุด พฤติการณ์ของนางมธุรส เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็น ผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โทษ ปลดออกจากราชการ

⁶⁴ กองวินัยและนิติการ สำนักงาน ก.ค. (2537). *คู่มือกรณีตัวอย่างความผิดทางวินัยของข้าราชการครู พ.ศ. 2536* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 100.

⁶⁵ สำนักงาน ก.ค.ศ. (2549). *รวมตัวอย่างความผิดทางวินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการหารือข้อกฎหมาย* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว หน้า 30.

มติที่ประชุม ก.ค.ศ. ครั้งที่ 22/2549⁶⁶ ได้พิจารณากรณีนายเขียว ข้าราชการครู ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีอาญา ข้อหาเมียเสพติดให้โทษประเภท 1 (ยาบ้า) จำนวน 2 เม็ด และยาเสพติดให้โทษประเภท 5 (กัญชา) จำนวน 1 ถูกลึก ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต นายเขียวให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนและชั้นศาล ศาลจังหวัดมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 พิพากษาจำคุก 1 ปี 4 เดือน และปรับ 23,000 บาท แต่เนื่องจากจำเลยให้การรับสารภาพ จึงลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงให้ลงโทษจำคุก 8 เดือน ปรับ 11,500 บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 2 ปี พฤติการณ์ของนายเขียวเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โทษปลดออกจากราชการ

มติที่ประชุม ครั้งที่ 30/2549⁶⁷ ได้พิจารณากรณีนายเทพา ข้าราชการครู ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมตัวที่โรงเรียนบ้านเกาะเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2550 พร้อมแจ้งข้อหาฆ่านางวันทองภรรยาของตน โดยให้มือบีบคอจนถึงแก่ความตายแล้วนำศพไปทิ้งทะเล เหตุเกิดที่บ้านพักนายเทพา ในชั้นสอบสวนนายเทพาให้การรับสารภาพตลอดข้อกล่าวหา และได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว โดยมีประกัน ต่อมาพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัด และในวันที่ 23 มกราคม 2551 ศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาว่า นายเทพามีความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยบันดาลโทสะให้ลงโทษจำคุก นายเทพา ศาลอุทธรณ์ซึ่งพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ให้ลงโทษจำคุกเหลือ 4 ปี 4 เดือน เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 และถูกส่งตัวเพื่อรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาในวันดังกล่าวและคดีถึงที่สุดแล้ว แต่พิจารณาจากข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลคดีถึงที่สุด ฟังได้ว่านายเทพาได้ฆ่านางวันทองภรรยาของตนด้วยเหตุบันดาลโทสะ เพราะเชื่อว่าภรรยาประพฤติกรรมคบชู้ และภรรยาได้พุดจาเขี่ยหยันในทำนองรับว่ามีชู้จริง ดังนั้นการที่นายเทพาฆ่าภรรยาของตนเองโดยบีบคอในทันที หลังจากมีปากเสียงและถูกขู่ จึงเป็นการกระทำโดยบันดาลโทสะ หาใช่การฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน พฤติการณ์ของนายเทพาเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โทษปลดออกจากราชการ

⁶⁶ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 55-56.

⁶⁷ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 57-58.

มติที่ประชุมครั้งที่ 6/2550⁶⁸ ได้พิจารณากรณีนายคำ ข้าราชการครูถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมพร้อมยาบ้า (เมทแอมเฟตามีน) จำนวน 3 เม็ด อยู่ในซองบุหรีในกระเป๋ากางเกงของนาย ให้การสารภาพว่าเป็นของตนและมีไว้เพื่อเสพว่าเป็นของตนและมีไว้เพื่อเสพนักงานอัยการจึงฟ้องต่อศาล ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาลงโทษจำคุก 1 ปี ปรับ 12,000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพในชั้นจับกุมเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาลดโทษให้หนึ่งในสามคงลงโทษจำคุก 8 เดือน ปรับ 8,000 บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยต้องโทษจำคุกมาก่อน จึงให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 2 ปี และศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาขึ้นตามศาลชั้นต้น คดีถึงที่สุด พฤติการณ์ของนายคำเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โทษปลดออกจากราชการ

มติที่ประชุมก.ค.ศ. ครั้งที่ 7/2550⁶⁹ ได้พิจารณากรณีนางเงิน ข้าราชการครู ได้เล่นการพนันประเภทไพ่โป๊กเกอร์ จนถูกศาลพิพากษาปรับ ประกอบกับนางเงินให้การรับสารภาพและเคยถูกจับเกี่ยวกับการเล่นการพนันมาหลายครั้งแล้ว ไม่หลบจำ พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โทษปลดออกจากราชการ

มติที่ประชุมครั้งที่ 7/2552⁷⁰ พิจารณากรณีนายเบี้ยว ข้าราชการครูซึ่งเป็นประธานเครือข่าย เมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2549 นายเบี้ยวได้สารภาพในที่ประชุมเครือข่าย เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2549 ว่าตนได้นำเงินออมสัจจของสมาชิกและเงิน 1 เปอร์เซนต์ของสมาชิกไปใช้จ่ายส่วนตัว จำนวน 800,000 บาท และรับว่าจะคืนให้ก็ได้คืนจนปัจจุบัน การที่นายเบี้ยวมีเจตนาที่จะนำเงินที่มีใช้เป็นเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โทษปลดออกจากราชการ

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะให้การรับสารภาพไม่ว่าจะการรับสารภาพในคดีอาญา หรือรับสารภาพต่อเจ้าพนักงานสอบสวนวินัย การพิจารณาโทษทางวินัยมิได้นำเรื่องของการรับสารภาพมาเป็นเหตุบรรเทาโทษแต่อย่างใด ยังคงต้องได้รับโทษเช่นเดียวกับกรณีมิได้ให้การรับสารภาพ ตามแนวการพิจารณาโทษที่กำหนดไว้ ซึ่งกรณีที่กระทำผิดอย่างร้ายแรงในเรื่องของการเล่นการพนัน ยกยอกทรัพย์ หรือยาเสพติด นั้นแนวการพิจารณาโทษได้

⁶⁸ สำนักงาน ก.ค.ศ. (2549). *กรณีตัวอย่างความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2549* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว หน้า 44-45 หน้า 59-60.

⁶⁹ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 44-45.

⁷⁰ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 73.

กำหนดไว้ให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งการพิจารณาโทษในกรณีดังกล่าวแม้ว่าจะให้การรับสารภาพยังคงต้องพิจารณาโทษในระดับร้ายแรง การรับสารภาพดังกล่าวมิได้เป็นเหตุบรรเทาโทษจากโทษร้ายแรงเป็นโทษไม่ร้ายแรงแต่ประการใด

8. เปรียบเทียบความผิดทางอาญากับกฎหมายต่างประเทศกรณีให้การรับสารภาพ

การรับสารภาพเป็นเหตุบรรเทาโทษตามกฎหมายอาญาซึ่งผู้ศึกษาได้นำกฎหมายต่างประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการบรรเทาโทษในกรณีรับสารภาพมาศึกษาคือประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา⁷¹

ในระบบศาลสหรัฐ เมื่อศาลพิจารณาได้ความว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดการลงโทษจำเลยมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นกรอบบังคับ ซึ่งศาลจะต้องกำหนดโทษโดยพิจารณาตามกรอบปัจจัยต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดแนวทางไว้โดยแนวทางแบ่งออกเป็น 43 ระดับความผิด สำหรับนำไปคำนวณกับปัจจัยอื่นที่ระบุอยู่ในตารางการลงโทษ ในกรณีที่จำเลยให้การยอมรับผิดหรือให้ข้อมูลต่อเจ้าพนักงานอันจะมีผลเป็นการลงโทษหรือทำให้ศาลสหรัฐไม่ต้องใช้ตารางการลงโทษได้

มาตรา 3 อี 1.1 การยอมรับผิด

ก. หากจำเลยแสดงการยอมรับผิดโดยชัดแจ้งให้ลดระดับความผิดลง 2 ระดับ

ข. กรณีจำเลยมีสิทธิได้รับการลดโทษตามข้อ ก และระดับความผิดก่อนลงโทษเป็นระดับ 16 หรือมากกว่าและจำเลยได้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการสอบสวนหรือฟ้องคดีในความผิดของเขาโดยกระทำการดังต่อไปนี้

1. ให้ข้อมูลที่สมบูรณ์แก่เจ้าพนักงาน เกี่ยวกับความเกี่ยวข้องในอาชญากรรมของเขาหรือ

2. แจ้งเจ้าพนักงานในระยะเวลาอันควรให้ทราบว่าประสงค์จะรับสารภาพทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องเตรียมการดำเนินคดีและทำให้ศาลสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพให้ลดระดับความผิดลงอีก 1 ระดับ

ในการพิจารณาว่าจำเลยจะได้รับการลดอัตราโทษพิจารณาจาก

⁷¹ นายศักดิ์เสถียร สวานสุข รายงานการวิจัยเหตุบรรเทาโทษศึกษากฎหมายการให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาและการลดโทษ หน้า 6-7.

1. ขอมรับอย่างชัดเจนหรือไม่ปฏิเสธอย่างเป็นทางการอันเป็นความผิดหรือการกระทำอันเกี่ยวเนื่อง แต่จำเลยไม่จำเป็นต้องขอมรับการกระทำอื่นนอกเหนือจากการทำอันเกี่ยวเนื่องกับการกระทำผิดของตนเพื่อให้ได้รับการลดโทษ สำหรับจำเลยซึ่งปฏิเสธอย่างเป็นทางการหรือจงใจโต้แย้งการกระทำอันเกี่ยวเนื่องซึ่งต่อมาศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าเป็นจริงไม่ถือว่าได้ขอมรับผิด

2. สมัครใจยุติหรือถอนตัวจากการกระทำผิด
3. สมัครใจชดใช้ค่าเสียหายก่อนขอมรับผิด
4. สมัครใจช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ค้นหาของกลางหรือผลของการกระทำผิด
5. ระยะเวลาที่จำเลยขอมรับผิด

มาตรา 5 เค 1.1 การให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงาน

เมื่อเจ้าพนักงานยื่นคำร้องระบุว่าจำเลยได้ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญแก่เจ้าพนักงานในการสืบสวนหรือฟ้องคดีบุคคลอื่นซึ่งกระทำความผิด ศาลอาจไม่ต้องใช้แนวทางการลงโทษในการกำหนดโทษได้ ศาลอาจลดโทษโดยพิจารณาตามเหตุดังต่อไปนี้

1. ศาลประเมินความสำคัญและประโยชน์ของความช่วยเหลือของจำเลย โดยพิจารณาจากผลประเมินความช่วยเหลือของจำเลยจากเจ้าพนักงานด้วย

2. ความแท้จริง ความสมบูรณ์ ความน่าเชื่อถือของข้อมูลหรือคำให้การที่จำเลยให้
3. เนื้อหาและลักษณะของความช่วยเหลือ
4. การบาดเจ็บ อันตรายหรือความเสียหายที่จำเลยหรือครอบครัวได้รับจากการให้ความช่วยเหลือ

ความช่วยเหลือ

5. ระยะเวลาที่จำเลยให้ความช่วยเหลือ

2. ประเทศออสเตรเลีย⁷²

ในการกำหนดโทษสำหรับความผิดที่บุคคลให้การรับสารภาพศาลต้องพิจารณา

ก. ข้อเท็จจริงที่บุคคลนั้นให้การรับสารภาพและ

ข. ระยะเวลาที่บุคคลให้การรับสารภาพหรือแสดงเจตนาจะรับสารภาพ และอาจลดโทษให้จากที่กำหนดไว้ในทางตำราศาลจะลดโทษให้เนื่องจากจำเลยให้การรับสารภาพในกรณี

ก. ข้อเท็จจริงที่บุคคลนั้นให้การรับสารภาพและ

ข. ระยะเวลาที่บุคคลให้การรับสารภาพหรือแสดงเจตนาจะรับสารภาพ และอาจลดโทษให้จากที่กำหนดไว้ในทางตำราศาลจะลดโทษให้เนื่องจากจำเลยให้การรับสารภาพในกรณี

1. คำรับสารภาพแสดงถึงการขอมรับผิดอย่างแท้จริง

⁷² “เรื่องเดียวกัน” หน้า 7.

2. คำรับสารภาพได้บรรเทาภาระผู้เสียหายในการเสนอพยานหลักฐาน ซึ่งปกติจะเป็น เรื่องสำคัญในคดีสืบพยานเด็ก

3. คำรับสารภาพอาจจัดโอกาสที่จำเลยจะหลุดพ้นการลงโทษและในบางสถานการณ์เป็นการแสดงถึงโอกาสที่จะฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้

4. คำรับสารภาพทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการพิจารณาและแก้ไขความล่าช้า แออัดในศาล

กล่าวโดยสรุป การกำหนดโทษในประเทศสหรัฐอเมริกาศาลจะพิจารณาตามกรอบปัจจัยต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดแนวทางไว้โดยได้แบ่งแนวทางออกเป็น 43 ระดับความผิด ซึ่งในการยอมรับผิดได้รับการพิจารณาลดโทษลง 2 ระดับ จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามีเหตุบรรเทาโทษเช่นเดียวกับกฎหมายอาญาของไทย ซึ่งในกรณีที่ยอมรับหรือรับสารภาพในการกระทำผิดจะได้รับการลดโทษลงจากโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับกฎหมายของประเทศออสเตรเลียนั้นก็มิบทกำหนดโทษสำหรับความผิดที่บุคคลให้การรับสารภาพโดยบุคคลที่ให้การรับสารภาพหรือแสดงเจตนาจะรับสารภาพเอาจะได้อลดโทษจากที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดให้การรับสารภาพของจำเลยเป็นเหตุบรรเทาโทษซึ่งอาจได้รับการลดโทษได้

เมื่อศึกษากฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียนเช่นประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย แล้วพบว่า

ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีอัตราการประหารชีวิตต่อหัวประชากรสูงที่สุดในโลกมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจำนวนครั้งของการประหารชีวิตได้ลดลง ตามข้อมูลของรัฐบาล มีการประหารชีวิตบุคคลสามคนในปี 2550 หกคนในปี 2551 และห้าคนในปี 2552 สำหรับปี 2553 ไม่มีผู้ถูกประหารชีวิต มีความผิดอย่างน้อย 12 ประเภทที่นำไปสู่การลงโทษประหารชีวิตได้ และโทษประหารชีวิตเป็นอัตราโทษบังคับสำหรับความผิดเกี่ยวกับการทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต การล้มล้างระบอบปกครอง ความผิดร้ายแรงด้านอาวุธปืน และการค้ายาเสพติด ตามพระราชบัญญัติการกระทำผิดด้านยาเสพติดของสิงคโปร์ ผู้ใดที่ถูกพบว่ามียาเสพติดมากกว่า 15 กรัมไว้ในครอบครอง จะถือว่ามีความผิดฐานค้ายาเสพติด และจะต้องถูกประหารชีวิตสถานเดียวเนื่องจาก Yong ไม่สามารถแก้ต่างกับข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ ศาลสูงจึงมีคำสั่งลงโทษประหารชีวิตเขาเมื่อปี 2551 โดยศาลไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อลดหย่อนโทษได้เลย⁷³

⁷³ ADPAN คืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557 www.facebook.com/groups/358635539514/ หน้า 5.

ประเทศมาเลเซีย

ในเรื่องของยาเสพติด พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีความผิดฐานค้ายาเสพติดต้องได้รับโทษประหารชีวิตสถานเดียว ในลักษณะเดียวกับความผิดจากการทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต ในปี 2552 มาเลเซียแถลงต่อองค์การสหประชาชาติว่าอยู่ระหว่างการพิจารณาลดโทษสูงสุดของคดีค้ายาเสพติดให้เหลือแค่การจำคุกตลอดชีวิต มาเลเซียยังไม่ได้ให้สัตยาบันรับรอง ICCPR และอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน แต่ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ มาเลเซียมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อห้ามต่อการพรากชีวิตบุคคลโดยพลการและการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่นๆ⁷⁴ ส่วนความผิดอื่นๆ เช่นความผิดเกี่ยวกับปลอมแปลงเอกสาร กฎหมายมาเลเซียกำหนดไว้ว่า “ผู้ที่ครอบครองใบอนุญาตทำงานปลอม มีความผิดฐานปลอมแปลงเอกสารไม่ว่าจะมีเจตนาหรือไม่ หากมีอยู่ในครอบครองก็ถือเป็นความผิดตามกฎหมายมาเลเซียซึ่งโดยทั่วไปหากรับสารภาพ ศาลจะพิจารณาลดโทษจำคุกประมาณ 5-6 เดือน และปรับประมาณ 120,000 – 150,000 บาท”⁷⁵

กล่าวโดยสรุป ประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับความผิดในเรื่องของยาเสพติดให้โทษซึ่งผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษประหารชีวิตสถานเดียวต่างกับประเทศไทยที่ความผิดในเรื่องของยาเสพติดบางกรณีโทษไม่ถึงกับประหารชีวิต ส่วนในเรื่องอื่น ๆ นั้นมีบทลดหย่อนโทษเช่นเดียวกับประเทศไทย

⁷⁴ อ้างแล้ว หน้า 7.

⁷⁵ ข่าวสำนักงานแรงงานมาเลเซีย ค้นคืนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557 จาก

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพกับ การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ หรือเรียกอีกท่านองหนึ่งว่า “การใช้ดุลพินิจ” หรือ “Discretionary power” อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจได้อย่างอิสระ ว่าสมควรจะกระทำหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ โดยการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวควบคุมกับการใช้ “อำนาจผูกพัน” หรือ “Bound power” อันถือว่าเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารโดยบัญญัติไว้เป็นการล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องกระทำอย่างนั้น อย่างนี้ หากมีการกระทำโดยอาศัยอำนาจดุลพินิจให้ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะรัฐบาล แต่กระทำโดยอาศัยอำนาจผูกพันให้ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง จากทฤษฎีนี้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประเด็นกรณีผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ถูกกล่าวหาให้การรับสารภาพในเรื่องที่ถูกร้องเรียนหรือถูกสอบสวนเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 98 วรรคเจ็ด ได้กำหนดไว้ว่าในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้ ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ข้อ 1 กำหนดไว้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 100 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือมาตรา 104(1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้... (2) กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ และข้อ 2 กำหนดไว้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 100 วรรคสี่

หรือมาตรา 104(1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้... (3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ จากหลักกฎหมายดังกล่าว ในชั้นแรกของการดำเนินการทางวินัย เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือไม่ หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่ากระทำความผิดวินัย มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกร้องเรียนมีหน้าที่ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ามีกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ แต่ถ้าเห็นว่ากรณี มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที ซึ่งในการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้นของผู้บังคับบัญชา หากผู้ถูกร้องเรียนได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวน และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ อันถือว่าเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 กรณีนี้ ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้นั้น โดยไม่สอบสวนหรืองดสอบสวนก็ได้ ในทำนองเดียวกันในชั้นสอบสวนซึ่งก่อนจะทำการสอบสวน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา (สว.2) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยแจ้งพฤติการณ์เท่าที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาและตามพยานหลักฐาน และให้ถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาได้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหา และทราบว่ากระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดกรณีใดแล้ว ในกรณีนี้ คณะกรรมการจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ เนื่องจากการรับสารภาพต่อคณะกรรมการสอบสวนถือว่าเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ซึ่งคณะกรรมการไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอีกต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการสอบสวนต้องจัดทำรายงานการสอบสวน (แบบ สว. 6) พร้อมเหตุผลเสนอต่อผู้บังคับบัญชาผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งในสำนวนการสอบสวนและ สั่งลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาได้

ผู้ศึกษา เห็นว่า กรณีที่ผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาก็ดี ผู้ทำหน้าที่สืบสวนก็ดี หรือคณะกรรมการสอบสวนก็ดี อันถือว่าเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ นั้น จึงเป็นอำนาจอิสระของ

ผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าจะแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร หากเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยหรือสั่งในสำนวนการสืบสวนสอบสวนแล้ว ก็อาจใช้ดุลพินิจยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชามักจะใช้ดุลพินิจเลือกที่จะไม่สอบสวน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ประหยัดงบประมาณของทางราชการ ซึ่งกรณีนี้ หากจะเปรียบเทียบกับคดีอาญาแล้ว ในทางพิจารณาของศาลยุติธรรม เมื่อจำเลยให้การรับสารภาพในพฤติการณ์แห่งการกระทำผิด ศาลมักจะวินิจฉัยให้ถือว่าเป็นการให้ความรู้แก่ศาล เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี และเป็นเหตุบรรเทาโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 78 ซึ่งศาลมักจะนำเหตุดังกล่าวมาลดหย่อนโทษให้จำเลย แต่สำหรับ ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามกฎหมายอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด สภาพของผู้กระทำผิด นโยบายของทางราชการ เกี่ยวกับการกำหนดโทษ เพื่อให้การลงโทษเหมาะสมกับความผิด โดยปราศจากพยาบาท อคติ หรือโทสะจริต มีความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะนำเหตุแห่งการให้ถ้อยคำรับสารภาพมาลดหย่อนโทษทางวินัยไม่ได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หลักอำนาจใช้ดุลพินิจ (Discretionary Power) ของฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นการกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ โดยมีเหตุผลอันสมควร เพื่อให้เกิดความชอบธรรม ปราศจากความลำเอียงและถูกต้องตามกฎหมาย อันจะทำให้การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงตามหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งกรณีนี้ก็เช่นเดียวกัน เมื่อข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยที่ได้รับสารภาพเพราะได้สำนึกผิดในการกระทำของตนแล้ว ก็สมควรจะลดหย่อนโทษอันเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจกฎหมาย การที่จำกัดขอบเขตความเป็นอิสระของการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ที่จะใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมาตรการเท่าที่จำเป็น เพื่อให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยให้เหมาะสมกับกรณีความผิด จึงน่าจะทำให้ขาดดุลยภาพแห่งความได้สัดส่วน เนื่องจาก การลงโทษทางวินัยกับข้าราชการมิได้มุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิด หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการ และธำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของข้าราชการ เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการอื่น ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยจึงถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเชิงลบ ควบคู่กับการให้รางวัลซึ่งเป็นมาตรการเชิงบวก ภายใต้แนวคิดที่ว่า ข้าราชการที่ดีมีประสิทธิภาพควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลเพื่อเป็นขวัญกำลังใจและเป็นตัวอย่างที่ดี ข้าราชการที่กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณี นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าจะ

แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร หากเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยหรือสั่งในสำนวนการสืบสวนสอบสวนแล้ว ก็อาจใช้ดุลพินิจยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชามักจะใช้ดุลพินิจเลือกที่จะไม่สอบสวน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ประหยัดงบประมาณของทางราชการ ซึ่งกรณีนี้ หากจะเปรียบเทียบกับคดีอาญาแล้ว ในทางพิจารณาของศาลยุติธรรม เมื่อจำเลยให้การรับสารภาพในพฤติการณ์แห่งการกระทำผิด ศาลมักจะวินิจฉัยให้ถือว่าเป็นการให้ความรู้แก่ศาล เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี และเป็นเหตุบรรเทาโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 78 ซึ่งศาลมักจะนำเหตุดังกล่าวมาลดหย่อนโทษให้จำเลย แต่สำหรับ ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามกฎหมายอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด สภาพของผู้กระทำผิด นโยบายของทางราชการเกี่ยวกับการกำหนดโทษ เพื่อให้การลงโทษเหมาะสมกับความผิด โดยปราศจากพยาบาท อคติ หรือโทสะจริต มีความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะนำเหตุแห่งการให้ถ้อยคำรับสารภาพมาลดหย่อนโทษทางวินัยไม่ได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หลักอำนาจใช้ดุลยพินิจ (Discretionary Power) ของฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นการกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระโดยมีเหตุผลอันสมควร เพื่อให้เกิดความชอบธรรม ปราศจากความลำเอียงและถูกต้องตามกฎหมาย อันจะทำให้การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงตามหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งกรณีนี้ก็เช่นเดียวกัน เมื่อข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยที่ได้รับสารภาพเพราะได้สำนึกผิดในการกระทำของตนแล้ว ก็สมควรจะลดหย่อนโทษอันเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจกฎหมาย การที่จำกัดขอบเขตความเป็นอิสระของการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ที่จะใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมาตรการเท่าที่จำเป็น เพื่อให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยให้เหมาะสมกับกรณีความผิด จึงน่าจะทำให้ขาดดุลยภาพแห่งความได้สัดส่วน เนื่องจาก การลงโทษทางวินัยกับข้าราชการมิได้มุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิด หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการ และสร้างไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของข้าราชการ เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการอื่น ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยจึงถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเชิงลบ ควบคู่กับการให้รางวัลซึ่งเป็นมาตรการเชิงบวก ภายใต้แนวคิดที่ว่า ข้าราชการที่ดีมีประสิทธิภาพควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลเพื่อเป็นขวัญกำลังใจและเป็นตัวอย่างที่ดี ข้าราชการที่กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณี นอกจากนี้แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ที่เชื่อว่าความสำนึกผิดชอบชั่วดีที่มีอยู่ใน

จิตใจของมนุษย์เป็นสิทธิตามธรรมชาติ เป็นหลักความเสมอภาคและเสรีภาพ เป็นเจตนารมณ์อิสระของมนุษย์ ที่สมควรได้รับความคุ้มครอง ดังเหตุผลดังกล่าว จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการลงโทษทางวินัย คือ เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและระเบียบแบบแผน รักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญกำลังใจและสมรรถภาพข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น เพื่อรักษาชื่อเสียงความเป็นข้าราชการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ดังจะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายที่กล่าวมาส่วนใหญ่เป็นไปในเชิงบวก ฉะนั้น จึงไม่สมควรมีการจำกัดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากหลักการดังกล่าว ขอเปรียบเทียบคำพิพากษาศาลยุติธรรมในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กระทำผิดกฎหมายอาญา เพื่อประกอบสนับสนุนแนวคิดนี้ กล่าวคือ

กรณี ข้อเท็จจริงที่ 1

ในคดีนี้ก็คือ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 เวลากลางวัน นาย ส. ได้มีอาวุธปืนพก รีวอลเวอร์ (S&W) ขนาด .38 SPECLAL เครื่องหมายทะเบียน กท 2902633 เลขหมายประจำปืน AJD2875 ของเจ้าพนักงานประทับไว้ จำนวน 1 กระบอก และมีกระสุนปืนรีวอลเวอร์ ขนาด .38 SPECLAL จำนวน 10 นัด อันเป็นอาวุธปืนให้มีและใช้ตามกฎหมายไว้ในครอบครองของผู้ถูกกล่าวหา ติดตัวไปบริเวณ โรงเรียนบ้านพระแก้ว หมู่ที่ 15 ตำบลพระแก้ว อำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์ อันเป็นในเมือง หมู่บ้านและทางสาธารณะ โดยไม่มีเหตุอันสมควร และไม่ได้รับอนุญาตให้ มีอาวุธปืนติดตัวจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งไม่เป็นกรณีที่ต้องมีติดตัวเมื่อมีเหตุจำเป็นและเร่งด่วนตามสมควรแก่พฤติการณ์ และนาย ส. ได้ใช้อาวุธปืนที่พกพาเป็นความดังกล่าวนั้น อันเป็นอาวุธปืนซึ่งใช้คืนระเบิดยิงไปจำนวนหลายนัด ในขณะที่อยู่ใน โรงเรียนบ้านพระแก้ว หมู่ที่ 15 ตำบลพระแก้ว อำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์ อันเป็นในเมือง หมู่บ้าน และที่ชุมนุมชน โดยไม่มีเหตุจำเป็นต้องยิงเหตุเกิดที่ตำบลพระแก้ว อำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์ ตามวันเวลาดังกล่าวภายหลังเกิดเหตุ เจ้าพนักงานยึดได้อาวุธปืนพกรีวอลเวอร์ จำนวน 1 กระบอก และปลอกกระสุนปืนรีวอลเวอร์ จำนวน 10 นัด ที่นาย ส. พกพาไปและใช้ยิงเป็นความผิดดังกล่าวยึดเป็นของกลาง อาวุธปืนและปลอกกระสุนปืนของกลาง เจ้าพนักงานเก็บรักษาไว้ ศาลจังหวัดสุรินทร์ ได้มีคำพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 มาตรา 8 ทวิ วรรคหนึ่ง, 72 ทวิ วรรคสอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 371 , 376 การกระทำของจำเลยเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 ฐานพาอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนไปในเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ มาตรา 72 ทวิ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ปรับ 2,000 บาท

ฐานยิงปืนซึ่งใช้ดินระเบิดโดยใช่เหตุในเมือง หมูบ้าน หรือที่ชุมนุมชน ปรับ 500 บาท รวมปรับ 2,500 บาท จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงปรับ 1,250 บาท⁷⁶

กรณีข้อเท็จจริงที่ 2

ในคดีนี้คือ จำเลยให้การรับสารภาพว่า เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2553 เวลา กลางคืนหลังเที่ยง จำเลยกระทำผิดต่อกฎหมายหลายกรรมต่างกันกล่าวคือจำเลยพาอาวุธมีดปลายแหลม ขนาดความยาวรวมด้ามประมาณ 60 เซนติเมตร ติดตัวไปตามถนนสาธารณะและภายในหมู่บ้านเลขที่ 2 ตำบลวัฒนา อำเภอสองดาว จังหวัดสกลนคร อันเป็นเมือง หมูบ้าน และทางสาธารณะ โดยไม่ได้รับอนุญาต และโดยไม่มีเหตุอันสมควร อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และจำเลยได้ใช้อาวุธมีดดังกล่าวเป็นอาวุธทำร้ายร่างกายนางพัชนี แสงโยธา ผู้เสียหายซึ่งเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของจำเลย จำนวน 1 ครั้ง ถูกที่บริเวณมือขวาจนเป็นเหตุให้ผู้เสียหายได้รับอันตรายสาหัส นิ้วนางขาดบริเวณโคนนิ้ว นิ้วกลาง นิ้วก้อย กระดูกหักบริเวณกลางนิ้ว เส้นเอ็นขาด ต้องทุพพลภาพป่วยเจ็บด้วยอาการทุกขเวทนา และประกอบกรณียกิจตามปกติไม่เกินกว่ายี่สิบวัน อันเป็นการกระทำอันเป็นความรุนแรงในครอบครัว เหตุเกิดที่ตำบลวัฒนา อำเภอสองดาว จังหวัดสกลนคร เจ้าพนักงานจับจำเลยได้พร้อมอาวุธมีดดังกล่าว เป็นของกลาง ของกลางเจ้าพนักงานเก็บรักษาไว้ซึ่งศาลจังหวัดสว่างแดนดิน พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 297(8) คู่คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3,4 วรรคหนึ่ง การกระทำของจำเลยกระทำผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป ผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 สำหรับความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่นเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส กับความผิดฐานกระทำการอันเป็นความรุนแรงในครอบครัวเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ลงโทษฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่นเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 297 (8) ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 จำคุก 2 ปี ฐานพาอาวุธไปในเมือง หมู่บ้าน และทางสาธารณะ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ปรับ 100 บาท รวมจำคุก 2 ปี และปรับ 100 บาท จำเลยให้การรับสารภาพ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 ให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก 1 ปี และปรับ 50 บาท พิเคราะห์รายงานการสืบเสาะและพินิจจำเลยแล้ว เห็นว่าผู้เสียหายซึ่งขณะเกิดเหตุยังเป็นภรรยา โดยชอบด้วยกฎหมายของจำเลยก็มีส่วนผิดอยู่ด้วย โดยพยายามยั่วอารมณ์จำเลยและยังควงชายอื่นมาเยาะเย้ยต่อหน้า เป็นเหตุให้จำเลยบันดาลโทสะจึงเกิดการทำร้ายร่างกายกันขึ้น เมื่อพิเคราะห์ประวัติ

⁷⁶ คำพิพากษาศาลจังหวัดสุรินทร์ คดีหมายเลขดำที่ 79/2551 คดีหมายเลขแดงที่ 108/2551.

ความหลังของจำเลยแล้ว จำเลยประกอบอาชีพรับราชการสร้างคุณงามความดีและทำคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติมานาน นิสัยและความประพฤติด้านอื่นไม่ปรากฏข้อเสียหาย อีกทั้งบุคคลที่ใกล้ชิดยังมีความห่วงใยรักใคร่ในตัวจำเลยอยู่ โดยเฉพาะการจำคุกในระยะสั้นไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อสังคมโดยรวมและตัวจำเลย เมื่อจำเลยไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน เห็นควรให้โอกาสจำเลยกลับตนเป็นพลเมืองดี โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 2 ปี คุณสมบัติจำเลยมีกำหนด 1 ปีโดยให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ ทุก 3 เดือน ต่อครั้ง กับให้จำเลยกระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและจำเลยเห็นสมควรเป็นเวลา 15 ชั่วโมง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 ตรีอาวุธมีปลายแหลมของกลาง⁷⁷

ส่วนในทางวินัย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ส. ให้การรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามข้อ 1 (1) และ (2) แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ซึ่งผู้บังคับบัญชาพิจารณาการสอบสวนและดำเนินการตามมาตรา 100 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ พิจารณาลงโทษตัดเงินเดือน จำนวน 5 % เป็นเวลา 1 เดือน กับ นาย ส. และรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา มีมติลดโทษให้ลงโทษภาคทัณฑ์ นาย ส. ในความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กรณี ไม่รักษาชื่อเสียงและรักษาเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามมาตรา 94 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบข้อ 1 (1) แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ทั้งนี้ ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาก็ดี หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย คือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาต่างมิได้ยกเหตุแห่งการรับสารภาพลดหย่อนโทษทางวินัยเหมือนดังเช่นคดีอาญาแต่อย่างใด สาเหตุเนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดในกรณีผู้ถูกกล่าวหาให้การรับสารภาพไม่สามารถนำมาเป็นเหตุอันควรให้ลดหย่อนโทษทางวินัยได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น มีหลักประการสำคัญก็คือ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษจะต้องมีความผิดวินัย และในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษนั้นต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ ได้แก่ องค์ประกอบภายใน คือ เจตนา และองค์ประกอบภายนอก คือ ผลของการกระทำในทำนองเดียวกันกับการกระทำผิดอาญา ตลอดทั้งลักษณะมูลเหตุจูงใจของการกระทำ ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล และส่วนพิเศษอื่นๆ เช่น เวลา อายุของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกกล่าวหาให้การรับสารภาพต่อผู้บังคับบัญชาก็ดี ผู้ทำหน้าที่สืบสวนก็ดี หรือ

⁷⁷คำพิพากษาศาลจังหวัดสว่างแดนดิน คดีหมายเลขดำที่ 188/2554 คดีหมายเลขแดงที่ 280/2554

คณะกรรมการสอบสวนที่ดี น่าจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาทางวินัย และต่อทางราชการ อาทิ ประหยัดงบประมาณและเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาลงโทษ ตลอดจนบุคลากรสามารถนำเวลาในส่วนนี้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในด้านอื่นๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับคดีอาญาแล้ว ก็สมควรที่กำหนดในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ารับสารภาพอาจนำมาเป็นเหตุลดหย่อนโทษทางวินัยให้เบาลงตามสมควรก็น่าจะเป็นผลดีกับทางราชการและผู้กระทำผิดวินัย เนื่องจาก การที่ถูกกล่าวหาว่ารับสารภาพก็น่าจะเล็งเห็นได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีในการกระทำผิดของตนแล้ว นอกจากนี้ การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้การรับสารภาพเป็นผลดีหรือเป็นเหตุให้ลดหย่อนโทษได้ จึงมักจะพบเสมอว่าผู้ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่จะปฏิเสธข้อกล่าวหาทุกข้อทุกกรณี ทำให้ทางราชการต้องเสียงบประมาณจำนวนมาก ในการปราบปรามข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย อันไม่สอดคล้องกับหลักในการพิจารณาวินัยที่มีจุดมุ่งหมายรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น รวมทั้งไม่มีผู้ถูกกล่าวหาคนใดที่จะรับสารภาพแม้จะรู้ว่าตัวดีว่าต่อสู้อคดีไปก็ไม่มีทางพ้นผิดก็ตาม หรือถึงแม้ว่าต้องการกลับตัวกลับใจให้เป็นคนดีก็ตาม จนมีคำพูดในหมู่บรรดาข้าราชการว่า “รับสารภาพในคดีอาญาศาลยังปราณี แต่รับสารภาพในทางวินัยกลับมีแต่ได้รับโทษ”

ดังนั้น ผู้ศึกษา เห็นว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้รับสารภาพและทำให้การพิจารณาวินัยเกิดประโยชน์สมเจตนารมณ์ตามจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย จึงควรมีมาตรการกำหนดดุลพินิจในการพิจารณาทางวินัยให้เป็นคุณสำหรับผู้รับสารภาพ โดยสมควรให้นำเหตุแห่งการรับสารภาพมาเป็นเหตุลดหย่อนโทษได้พอสมควร เพื่อเป็นการเยียวยาแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดให้เกิดสำนึกผิดและกลับใจ โดยระดับโทษทางวินัยที่จะสามารถลดหย่อนได้ต้องเป็นโทษในระดับเดียวกัน กล่าวคือข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงเมื่อมีเหตุลดหย่อนก็จะลดหย่อนได้ในระดับโทษที่ไม่ร้ายแรง เช่น จากโทษลดขั้นเงินเดือน เป็นตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ส่วนกรณีถูกลงโทษวินัยร้ายแรงโทษไล่ออก เมื่อมีเหตุลดหย่อนก็จะลดหย่อนได้แต่โทษปลดออก ซึ่งไม่สามารถที่จะลดหย่อนถึงระดับโทษวินัยไม่ร้ายแรง เนื่องจากเป็นโทษต่างระดับกัน

อนึ่งเหตุลดหย่อนโทษดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติตนเป็นข้าราชการที่ดี อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมตามเจตนารมณ์ขององค์กรต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาการใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้อำนาจหรือ “ดุลพินิจ” หรือ “Discretionary power” ของผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐมนตรี หรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เป็นการใช้ อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ดังนั้น ในการวินิจฉัยตัดสินใจ จึงเป็นกรณีพิจารณาจาก ข้อเท็จจริงอันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ อันทำให้ดุลพินิจหรือการตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือก กระทำหรือไม่กระทำ หรือกระทำอย่างไรอย่างหนึ่ง ในกรณีที่ถูกกฎหมายให้ทางเลือกหลาย ทาง ซึ่งหากเลือกกระทำไปทางใดทางหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากผู้บังคับบัญชาเลือกใช้ดุลพินิจไปกระทำทางใดทางหนึ่งที่ไม่มีเหตุผล เพียงพอ หรือไปลงโทษข้าราชการที่ไม่เหมาะสมกับความผิด หรือลงโทษด้วยความพยาบาท อคติ หรือโทสะจริต ก็จะทำให้การพิจารณาลงโทษทางวินัยเกิดความอยุติธรรม นอกจากนี้ การที่ ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายได้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานที่ผิดพลาด ไม่ใช้ดุลพินิจ ใช้ดุลพินิจเกิน กว่าที่กฎหมายบัญญัติ ใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน หรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ก็อาจทำให้การใช้ ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือมีอคติ การใช้ดุลพินิจเช่นนี้ก็จะส่งผลให้การกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนต้องมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการ กระทำหรือคำสั่งนั้น หรือต้องดำเนินการเยียวยาแก้ไขให้สมบูรณ์โดยฝ่ายปกครองนั่นเอง หากฝ่าย ปกครองไม่ดำเนินการหรือยังคงยืนยันการตัดสินใจเช่นนั้นอยู่ ก็อาจถูกตรวจสอบดุลพินิจที่ ผิดพลาดโดยศาลปกครอง

2. ข้อเสนอแนะ

จากหลักการและแนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ที่ได้กล่าวทั้งหมดแล้ว ผู้ศึกษาขอเสนอแนะประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจการดำเนินการทางวินัย กรณีผู้บังคับบัญชา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย ตามกรณีศึกษา ดังนี้

ประเด็น กรณีผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้กล่าวหาให้การรับสารภาพในเรื่องที่ถูกร้องเรียนหรือถูกสอบสวน จากที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 แล้วว่า กรณีที่ผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ถูก กล่าวหาได้รับสารภาพ เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาก็ดี ผู้ทำหน้าที่สืบสวนก็ดี คณะกรรมการ สอบสวนตามกฎหมายก็ดี เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามนัยมาตรา 98 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 และในกรณีนี้ ผู้บังคับบัญชา จะใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษทางวินัยกับผู้นั้น โดยไม่สอบสวนหรือตรวจสอบสวนก็ได้ ในการใช้ดุลพินิจนี้ถือว่าเป็นอำนาจอิสระของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าจะแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร และถึงแม้ว่าในการพิจารณาลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชามีอำนาจตามกฎหมายอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด สภาพของผู้กระทำผิด นโยบายของทางราชการเกี่ยวกับการกำหนดโทษ เพื่อให้การลงโทษเหมาะสมกับความผิด โดยปราศจากพยานาท อดติ หรือโทษสะจริต เพื่อให้มีความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ตาม แต่กฎหมายห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจโดยนำเหตุของการรับสารภาพมาเป็นเหตุบรรเทาโทษ ด้วย หากแต่ให้พิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยต้องเป็นไปตามมาตรฐานแนวการพิจารณาโทษที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้ อันทำให้ผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจที่เป็นอิสระได้ไม่ ซึ่งต่างกับการใช้ดุลพินิจของศาลยุติธรรม ในทางพิจารณาคดีอาญา ในกรณีจำเลยให้การรับสารภาพในพฤติการณ์แห่งการกระทำผิด ศาลมักจะวินิจฉัยให้ถือว่าเป็นการให้ความรู้แก่ศาล อันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี และเป็นเหตุบรรเทาโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 78 โดยศาลจะพิพากษาลดหย่อนโทษให้จำเลย ด้วยเหตุนี้ จึงมักจะพบว่าผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิเสธข้อกล่าวหาเสมอ และต้องเข้าสู่กระบวนการสอบสวนตามขั้นตอน รูปแบบและวิธีการจนครบถ้วนตามกฎหมาย เว้นแต่ข้อเท็จจริงจะปรากฏชัดตามคำพิพากษาที่มีผลต่อเนื่องมาสู่วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือมีพยานหลักฐานและพยานแวดล้อมกรณีปรากฏแจ้งชัด จนทำให้ผู้ถูกกล่าวหา ยกที่ปฏิเสธจึงได้รับสารภาพ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอาจเนื่องมาจาก

สาเหตุอื่นๆ อาทิ ความไม่รู้ว่าการกระทำสิ่งนั้นๆ แล้วเป็นความผิดวินัย หรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เป็นต้น หากกฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจลดหย่อนโทษในกรณีผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพได้ ก็จะทำให้ผู้รับสารภาพได้รับความเป็นธรรม ตลอดทั้งเป็นประโยชน์ต่อการสอบสวน และลดขั้นตอน ประหยัดงบประมาณและเวลา ทั้งนี้ เนื่องจากหลักในการพิจารณาโทษทางวินัยนั้น มิได้มุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัย หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการ และมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการ ประกอบกับตามหลักแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ที่เชื่อว่าความสำนึกผิดชอบชั่วดีที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์เป็นสิทธิตามธรรมชาติ เป็นหลักความเสมอภาคและเสรีภาพ เป็นเจตนารมณ์อิสระของมนุษย์ที่สมควรได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งเพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น

ด้วยหลักการดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า สมควรพัฒนากฎหมาย โดยเฉพาะประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อให้สามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยพิจารณาและกำหนดโทษทางวินัยให้เกิดผลดีต่อทางราชการ ตลอดทั้งเป็นคุณกับผู้ถูกกล่าวหาในกรณีที่สำคัญผิดชอบชั่วดี เพื่อปรับปรุงพฤติกรรมให้เป็นข้าราชการที่ดี โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถนำเหตุแห่งการรับสารภาพลดหย่อนโทษให้กับผู้กระทำผิดวินัยได้ตามสมควร ทั้งนี้ อาจต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 และออกระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อรองรับการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความยุติธรรม โปร่งใส และประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ และมีมาตรฐานเทียบเคียงการใช้ดุลพินิจของศาลยุติธรรม ตลอดทั้งให้การใช้ดุลพินิจอย่างมีคุณภาพตามเจตนารมณ์หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองต่อไป

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2527

มาตรา 100 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุผลหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุผลหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลดโทษตัดเงินเดือน

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามวรรคหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทยใด ได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549

ข้อ 1 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้เป็นกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 100 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือมาตรา 104 (1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(1) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้น ได้รับความประจักษ์ชัดแล้ว

(2) กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

ข้อ 2 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้เป็นกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 100 วรรคสี่ หรือมาตรา 104 (1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(1) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้รับการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

เห็นสมควรปรับปรุง แก้ไขใหม่ เป็นดังนี้

มาตรา 100 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุบรรเทาโทษจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุบรรเทาโทษซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(กรณี ที่ผู้กระทำผิดให้การรับสารภาพว่าได้กระทำผิดตามที่กล่าวหาเมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้แจ้งข้อกล่าวหา ให้ถือว่าเป็นเหตุลดหย่อน มิให้นำกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับในความผิดตามวรรคนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายอาญา)

การลงโทษตามวรรคหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษใด ได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ข้อ 1 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้เป็นกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 100 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือมาตรา 104 (1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(1) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ความประจักษ์ชัดแล้ว

(2) กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

(3) กรณีผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือให้ถือเป็นเหตุหนึ่งที่จะสามารถนำมาลดหย่อนผ่อนโทษได้

ข้อ 2 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้เป็นกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 100 วรรคสี่ หรือมาตรา 104 (1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(1) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้รับการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

(4) กรณี ผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้รับการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ ให้ถือเป็นเหตุหนึ่งที่จะสามารถนำมาลดหย่อนผ่อนโทษได้



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์ “เทคนิคการวิเคราะห์เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์” หลักสูตรการพัฒนาและ
เพิ่มทักษะนิติกรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (ด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์).
เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 กรุงเทพมหานคร จีรัชการพิมพ์.
เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2529). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 กรุงเทพมหานคร
ศรีสมมติการพิมพ์.
ขวัญชัย สันตสว่าง กฎหมายปกครองชั้นสูง มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชา. (2528). กฎหมายอาญา 1 กฎหมายอาญา 1 นนทบุรี สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
ณัฐพล ลือสิงหนาท ยุติธรรมทางอาญากับดุลพินิจทางปกครอง ค้นคืนเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2556
จาก www.admincourt.go.th.
บวรศักดิ์ อุวรรณโน. “ศาลปกครอง กฎหมายปกครองและตัวอย่างสัญญาทางด่วน” วารสาร
กฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2 (สิงหาคม 2537).
ประวิณ ณ นคร. (2525). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา กรุงเทพมหานคร :
สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
ประเสริฐ ตันศิริ. (2550). นิติปรัชญา LA 701 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
พรเพชร วิชิตชลชัย. (2536). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์รัชดา.
วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์ วิญญูชน.
ศักดิ์เสถียร สวนสุข (2554). รายงานการวิจัยเหตุบรรเทาโทษศึกษากรณีการให้ความรู้แก่ศาลอัน
เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาและการลดโทษ กรุงเทพฯ สถาบันพัฒนาข้าราชการ
ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.
สมยศ เชื้อไทย. (2557). นิติปรัชญาเบื้องต้น กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา.
สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.(2539). คู่มือการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2535 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2 กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ.
สำนักงาน ก.ค.ศ. (2550). ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและวินัย สำหรับข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา เล่ม 2 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
_____. (2550). คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์องค์การค้ำของ สก.สค.

_____. (2549). สำนักงาน ก.ค.ศ. กรณีตัวอย่างความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2549 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว 2549.

_____. (2549). รวมตัวอย่างความผิดทางวินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการหารือข้อกฎหมาย กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

สำนักงานกฎหมายศิริทนายความ จาก <http://www.lawyerleenont.com/การใช้กฎหมายอาญา/มีเหตุบรรเทาโทษโทษ.html>. ค้นคืนเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2556

อนันต์ จินดารัตน์. (2542). วินัยข้าราชการครูและการออกจากราชการ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์การศาสนา.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2546). การกระทำทางปกครองและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสมคิด ประครองญาติ
วัน เดือน ปี เกิด	4 สิงหาคม 2508
สถานที่เกิด	อำเภอเวียงน้อย จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	ศษ.บ. มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2531 น.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2544
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 2 อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการพิเศษ

