อำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

นายสมพร เดชกมล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พ.ศ. 2560

The Power to Order Punishment of Civil Servants Being Alleged to have Jointly Committed a Disciplinary Breach

Mr. Somporn Dechkamon

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ อำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

ชื่อและนามสกุล นายสมพร เดชกมล

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทันกิตระ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทันกิตระ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ อำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

ผู้ศึกษา นายสมพร เดชกมล **รหัสนักศึกษา** 2584004085 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทันกิตระ **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ และสภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำความผิดวินัยร่วมกัน ตลอดจนวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันและเสนอแนวทางการแก้ไข

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางนิติศาสตร์ อันได้แก่ หนังสือหรือตำราทางวิชาการ บทบัญญัติกฎหมายแห่งรัฐ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ แหล่งข้อมูลจากห้องสมุดและทางอินเทอร์เน็ต ตลอดทั้งเอกสารการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทในสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยใช้วิธีอ่าน ทำความเข้าใจ คัดย่อ วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้มา เพื่อค้นหาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 94 (4) ประกอบกับข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ให้อำนาจปลัดกระทรวงดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่อธิบดีมีอำนาจสั่งบรรจุได้ แต่ไม่ได้ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการทำคำสั่งลงโทษไว้ อธิบดีจึงต้องทำคำสั่งลงโทษแทน สร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น ทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ส่งผลให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษและการส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาเกิดขึ้นไม่พร้อมกันขัดต่อหลักความเสมอภาค ตลอดทั้งถ้ามีการเปลี่ยนแปลงองค์คณะผลการพิจารณาอาจมีความแตกต่างกันไปตามอำนาจดุลพินิจ ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีมีอำนาจในการทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันได้ในคราวเดียวกันจะทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยเดียวกันเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ วินัย การลงโทษ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

Independent Study title: The Power to Order Punishment of Civil Servants Being Alleged to have Jointly Committed a Disciplinary Breach
Author: Mr. Somporn Dechkamon **ID:** 2584004085; **Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Dr. Chiraporn Suthankitra, Assistant Professor;
Academic year: 2017

Abstract

This independent study aims to 1) study principles, concepts and laws on disciplinary actions against civil servants and problems related to disciplinary actions against civil servants conspiring in a disciplinary breach; 2) comparatively analyze the power to order punishment of civil servants being alleged to have jointly committed a disciplinary breach; and 3) recommend solutions.

This independent study is qualitative research based on documentary research, in which legal documents, books, academic textbooks provisions of state laws, dissertations, articles, sources from library and the internet, documents on disciplinary actions against civil servants of the Department of Highways and the Department of Rural Roads under the Ministry of Transport were studied. The acquired data were then analyzed to find solutions and recommendations.

Study results show that Section 94 (4) of the Civil Service Act B.E. 2551 and Clause 16 (1) of the Civil Service Regulations on Disciplinary Action, B.E. 2556 empowered the permanent secretary to punish civil servants appointed by the director-general. However, the permanent secretary is not empowered to issue the order. Thus, the director-general has to do it adding an unnecessary step to the procedure, slowing down the process, and affecting the right to appeal to the Merit System Protection Commission (MSPC) and to report to the Ministerial Civil Service Sub-Commission (Ministry CSSC) to consider the difference. This is in conflict with principles of equality and good governance. Laws should, therefore, be amended so that the permanent secretary is the commander with power to appoint and punish civil servants in different positions in the same departments who are alleged of conspiring in a disciplinary breach. This way, disciplinary actions can be done faster for equality and justice.

Keywords: Disciplines, Punishment, Civil Servants.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทันกิตระ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่เสียสละเวลาอันมีค่าเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ โดยให้คำแนะนำและแนวทางในการจัดทำ ตลอดจนตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องบางประการ ผู้วิจัยจึงขอ กราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนั้น ผู้วิจัยขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการรับเป็นกรรมการในการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระและกรุณาตรวจแก้ พร้อมทั้งให้คำแนะนำอันมีคุณค่ายิ่งเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้ให้กำเนิดในการเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนและขอขอบคุณทุกคนในครอบครัวที่ให้กำลังใจมาโดยตลอดและขอขอบคุณนางสาวสหัสญาริณ พันธุ์งามวงศ์ นิติกรชำนาญการ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมที่คอยให้ความช่วยเหลือทางด้านข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้จนนำความรู้มาใช้ในการประกอบอาชีพและนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยจนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สมพร เดชกมล

สิงหาคม 2561

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

บทที่ 1 บทนำ 1

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย 4

3. สมมติฐานของการวิจัย 4

4. ขอบเขตของการวิจัย 5

5. วิธีดำเนินการวิจัย 5

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 6

บทที่ 2 หลักการ แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ 7

1. หลักความเสมอภาคและหลักธรรมาภิบาล 7

1.1 หลักความเสมอภาค 7

1.2 หลักธรรมาภิบาล 9

2. หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัย 11

2.1 ความรวดเร็ว 11

2.2 ความยุติธรรม 11

2.3 ปราศจากอคติ 12

2.4 ลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด 12

3. แนวคิดว่าด้วยความผิดและโทษทางวินัย 13

3.1 แนวคิดว่าด้วยความผิดทางวินัย 13

3.2 แนวคิดว่าด้วยโทษทางวินัย 13

4. กระบวนการและหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย 14

4.1 องค์กรผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย 14

4.2 ภาระในการพิสูจน์ 17

4.3 ระยะเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการทางวินัย 17

สารบัญ (ต่อ)

4.4 หลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย 18
4.5 หลักประกันในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย 18
5. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 19
5.1 การดำเนินการทางวินัยกรณีปกติทั่วไป 21
5.2 การดำเนินการทางวินัยกรณีเฉพาะ 42
บทที่ 3 สภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำความผิดวินัยร่วมกัน 48
1. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมทางหลวง 48
1.1 มูลกรณีกล่าวหา 48
1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาฐานความผิด และกำหนดโทษ 49
2. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมทางหลวงชนบท 51
2.1 มูลกรณีกล่าวหา 51
2.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาฐานความผิด และกำหนดโทษ 52
3. บทสรุปสภาพปัญหากรณีตัวอย่าง 53
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน 55
1. กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 : ปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่างเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกัน 59
1.1 ข้อดี 59
1.2 ข้อเสีย 60
2. กรณีตามข้อเสนอ : ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกัน 65
2.1 ข้อดี 65
2.2 ข้อเสีย 66
3. กรณีเปรียบเทียบ 67

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 69
1. บทสรุป 69
2. ข้อเสนอแนะ 72
บรรณานุกรม 74
ภาคผนวก 76
ก การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวง ในโครงการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) 77
ข การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวงชนบท ในโครงการจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี 100
ประวัติผู้ศึกษา 113

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีข้าราชการอยู่หลากหลายประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์[1] ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา[2] ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา[3] ข้าราชการทหาร[4] ข้าราชการตำรวจ[5] ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม[6] ข้าราชการฝ่ายอัยการ[7] ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง[8] ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ[9] ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ[10] ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน[11] ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร[12] ข้าราชการรัฐสภา[13]ข้าราชการการเมือง[14] ข้าราชการส่วนท้องถิ่น[15] เป็นต้น แต่ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประเภทใดก็ตามล้วนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและภารกิจของส่วนราชการนั้นๆ ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบ

---

[1] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[2] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

[3] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

[4] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521

[5] พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

[6] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมพ.ศ. 2543

[7] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553

[8] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

[9] ประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ประเภทตำแหน่ง สายงาน และระดับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

[10] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555

[11] ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2555

[12] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

[13] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554

[14] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

[15] พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500

แผนของทางราชการ หากข้าราชการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมเกิดผลเสียต่อตัวของข้าราชการเองและระบบราชการด้วย ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียดังกล่าววินัยข้าราชการจึงต้องเข้ามาควบคุมความประพฤติและการกระทำของข้าราชการตลอดระยะเวลาที่รับราชการอยู่ให้สามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย อันจะทำให้เกิดผลดีต่อการปฏิบัติงานและเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของส่วนราชการนั้นๆ ในงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 พบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของปลัดกระทรวงและอธิบดีในการทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีปกติทั่วไปผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงและอย่างไม่ร้ายแรง พิจารณาฐานความผิดและกำหนดระดับโทษที่เหมาะสมจนถึงทำคำสั่งลงโทษแก่ข้าราชการที่ตนสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีเฉพาะ คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงและอย่างไม่ร้ายแรง พิจารณาฐานความผิดและกำหนดระดับโทษที่เหมาะสม เนื่องจากมาตรา 94 (4) ประกอบข้อ 16 (1) กำหนดให้ “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน...ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันสำหรับกรณีอื่นตามมาตรา 94 (4) ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้ (1) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการดังกล่าวต่างกันให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน...” ดังนั้น ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดร่วมกันโดยมีทั้งผู้ที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของปลัดกระทรวงและอธิบดี ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการดังกล่าวทั้งหมด

ต่อมาเมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนทางวินัยให้ปลัดกระทรวงพิจารณาฐานความผิดและกำหนดระดับโทษที่เหมาะสมกับความผิดแก่ข้าราชการที่ร่วมกันกระทำผิดวินัยแล้ว ในชั้นทำคำสั่งลงโทษทางวินัยกลับปรากฏข้อเท็จจริงว่า ปลัดกระทรวงไม่อาจทำคำสั่งลงโทษข้าราชการได้ทั้งหมด เพราะมาตรา 96 และมาตรา 97 ประกอบกับข้อ 67 และข้อ 68 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น ปลัดกระทรวงมีอำนาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เฉพาะข้าราชการที่ตนสั่งบรรจุเท่านั้น ส่วนข้าราชการที่อธิบดีสั่งบรรจุ ปลัดกระทรวงไม่อาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ จึงต้องส่งรายงาน

การสอบสวนพร้อมความเห็นไปให้อธิบดีทำคำสั่งลงโทษทางวินัยแทน โดยที่อธิบดีไม่อาจพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและกำหนดระดับโทษทางวินัยเป็นอย่างอื่นได้ เพราะอธิบดีต้องผูกพันตามข้อพิจารณาและความเห็นของปลัดกระทรวงในฐานะที่ปลัดกระทวงเป็นผู้บังคับบัญชาของอธิบดี อีกทั้ง การทำคำสั่งลงโทษทางวินัยของอธิบดีนั้นกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ จึงทำให้ข้าราชการที่อธิบดีสั่งบรรจุและแต่งตั้งซึ่งต้องถูกลงโทษทางวินัยเสียสิทธิที่จะได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็วตามหลักการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญและหลักธรรมาภิบาล อันจะส่งผลให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ล่าช้ากว่าข้าราชการ ผู้ต้องถูกลงโทษทางวินัยที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของปลัดกระทรวง รวมถึงยังทำให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งหมดเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาให้ความเป็นธรรมโดยรวดเร็วจาก อ.ก.พ. กระทรวงชุดเดียวกันอีกด้วย เนื่องจากตราบใดที่อธิบดียังไม่ได้ทำคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือยังไม่ได้ส่งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งของตนให้ปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวง ก็อาจมีเหตุผลความจำเป็น (เช่น ข้าราชการเกษียณ) ที่ต้องนำเสนอเรื่องการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยเฉพาะข้าราชการซึ่งตนสั่งบรรจุให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาก่อนหมดวาระได้ เนื่องจาก อ.ก.พ. กระทรวง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และหากต่อมา อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าวหมดวาระลงอธิบดีจึงได้ส่งคำสั่งลงโทษทางวินัยมาให้ปลัดกระทรวง เช่นนี้แล้ว ข้าราชการที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งของอธิบดีย่อมจะได้รับการพิจารณาจาก อ.ก.พ. กระทรวงชุดใหม่ ซึ่งดุลพินิจในการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงแต่ละชุดย่อมแตกต่างกันได้ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนที่เกินความจำเป็น และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ข้าราชการผู้ที่อยู่ในกระบวนการขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยเดียวกันขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า กรณีปลัดกระทรวงเห็นว่าไม่มีมูลกล่าวหาว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ปลัดกระทรวงสามารถสั่งยุติเรื่องข้าราชการได้ทั้งหมด แต่กรณีจะลงโทษทางวินัยปลัดกระทรวงกลับไม่มีอำนาจทำคำสั่งลงโทษข้าราชการดังกล่าวได้ จากข้อเท็จจริงทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพิจารณาฐานความผิดและกำหนดระดับโทษทางวินัยที่เหมาะสมกับความผิดแก่ข้าราชการได้ทั้งหมดอันเป็นกรณีเฉพาะนอกเหนือจากกรณีปกติทั่วไปแล้ว ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดี จึงควรมีอำนาจทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกันได้ทั้งหมดจนเสร็จสิ้นกระบวนการดำเนินการทางวินัยไปในคราวเดียวกัน

ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาอันจะนำไปสู่การพัฒนาหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำความผิดวินัยร่วมกัน

2.3 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมข้อเสนอแนะ

3. สมมติฐานของการวิจัย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของข้าราชการดังกล่าวต่างกัน ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าจะเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กล่าวคือ ในกรมหนึ่งปลัดกระทรวงจะมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ส่วนอธิบดีจะมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นลงไป เมื่อข้าราชการดังกล่าวถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีดำเนินการทางวินัยโดยการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาฐานความผิดและกำหนดระดับโทษทางวินัยที่เหมาะสมกับความผิด อย่างไรก็ตามกฎหมายกลับกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น จึงทำให้ปลัดกระทรวงไม่อาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการที่กระทำผิดร่วมกันทั้งหมดภายในคราวเดียวกันได้ ข้าราชการที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของอธิบดี ปลัดกระทรวงต้องส่งไปให้อธิบดีทำคำสั่งลงโทษทางวินัยแทน ส่งผลให้ระยะเวลาการทำคำสั่งลงโทษทางวินัยและการรับทราบคำสั่งลงโทษ

ทางวินัยของข้าราชการทั้งหมด ตลอดทั้งการเกิดสิทธิอุทธรณ์โทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความเหลื่อมล้ำกัน รวมถึงการรายงานให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาเกิดความล่าช้าไม่พร้อมกันด้วยและหาก อ.ก.พ.กระทรวง ไม่ใช่ชุดเดียวกัน ผลการพิจารณาก็ย่อมที่จะมีความแตกต่างกันไปตามอำนาจดุลพินิจ ซึ่งลักษณะกระบวนการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวเป็นการสร้างขั้นตอนที่เกินความจำเป็นก่อให้เกิดความล่าช้า สร้างความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาค หลักธรรมาภิบาลและหลักการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ อันจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยร่วมกัน ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการที่กระทำผิดวินัยร่วมกันได้ทั้งหมดเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่เกินความจำเป็นลง ให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นจะสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยร่วมกันได้มากยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาอำนาจของปลัดกระทรวงและอธิบดีในการทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎหมาย กฎ ระเบียบและหนังสือที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางนิติศาสตร์ อันได้แก่ หนังสือหรือตำราทางวิชาการ บทบัญญัติกฎหมายแห่งรัฐ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ แหล่งข้อมูลจากห้องสมุดและทางอินเทอร์เน็ต ตลอดทั้งเอกสารการดำเนินการทางวินัยวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทในสังกัด

กระทรวงคมนาคม โดยใช้วิธีอ่าน ทำความเข้าใจ คัดย่อ วิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลที่ได้มาเพื่อค้นหาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมข้อเสนอแนะ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

6.2 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำความผิดวินัยร่วมกัน

6.3 ทำให้ทราบถึงอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

6.4 เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมข้อเสนอแนะ

บทที่ 2
หลักการ แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

ผู้บังคับบัญชาที่ดีต้องปฏิบัติตนกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรม เที่ยงธรรมและเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย แต่หากมีข้าราชการรายใดกระทำผิดวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัยโดยยุติธรรม ปราศจากอคติ ด้วยความรวดเร็ว ดังคำกล่าวที่ว่า **"ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความอยุติธรรม"**[16] ในบทนี้ผู้วิจัยจึงศึกษาหลักความเสมอภาคและหลักธรรมาภิบาล หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัย แนวคิดว่าด้วยความผิดและโทษทางวินัย กระบวนการและหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีรายละเอียดเป็นลำดับ ดังนี้

1. หลักความเสมอภาคและหลักธรรมาภิบาล

1.1 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน[17] โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันหลักความเสมอภาคก็เป็นตัวกำหนดไม่ให้รัฐดำเนินกิจการงานใดโดยลุแก่อำนาจไม่ว่ากับบุคคลใดก็ตาม รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ

---

[16] คณะกรรมการกลุ่มปรับปรุงชุดวิชา *"การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การสอนเสริมครั้งที่ 2"* สำนักเทคโนโลยีการศึกษา สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2557 หน้า 14

[17] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 4 ว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน"

หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักสำคัญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ สำหรับหลักเกณฑ์ปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคให้เกิดความยุติธรรม มีดังนี้

1.1.1 ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคน กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้

1.1.2 การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เว้นแต่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้จึงแตกต่างกันได้ แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน[18]

1.1.3 การปฏิบัติที่แตกต่างกันเพราะผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึง ถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน แต่จะอ้างหลักความเสมอภาคเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองปัจเจกชนไม่ได้

1.1.4 การอ้างประโยชน์สาธารณะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ เช่น การแบ่งแยกซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดห้ามไว้ อาทิ เรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

1.1.5 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริม ให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลมีความเท่าเทียมกับบุคคลอื่น[19]

1.1.6 การปฏิบัติที่แตกต่างกันเพราะระบบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การพิจารณา ว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น ในระบบของราชการกับระบบของเอกชนย่อมมีลักษณะและวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน ดังนั้น บางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกันได้[20]

---

[18] สมยศ เชื้อไทย *"หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป"* กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535 หน้า 139

[19] สมคิด เลิศไพฑูรย์ *"หลักความเสมอภาค" วารสารนิติศาสตร์ปีที่ 30 ฉบับที่ 2,* 2543 หน้า 170

[20] บรรเจิด สิงคะเนติ *"สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค"* กรุงเทพฯ : คุรุสภา 2543 หน้า 21

1.1.7 การปฏิบัติให้แตกต่างกันเพราะประเพณี ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันอาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน แต่การปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมต้องไม่ยึดหลักการปฏิบัติที่มีกันมายาวนานเพราะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

หลักแห่งความเสมอภาคเปรียบเสมือนหลักที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและยุติธรรมจากรัฐ[21] โดยองค์กรของรัฐต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาค จึงจะเกิดผลในทางปฏิบัติตามคำกล่าวของ Hart ที่เขียนไว้ในหนังสือ The Concept of Law ว่า "Treat like cases alike and treat different cases differently" ที่หมายความว่า "สิ่งที่เหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันสิ่งที่ต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน"

1.2 หลักธรรมาภิบาล[22]

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หมายถึง หลักในการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ซึ่งประกอบด้วย หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง หลักภาระรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักการมุ่งฉันทามติ ดังนี้

1.2.1 หลักประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการโดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

1.2.2 หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

1.2.3 หลักการตอบสนอง (Responsiveness) คือ การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนอง

---

[21] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ *"คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1"* กรุงเทพฯ : วิญญูชน 2538 หน้า 70

[22] สำนักงาน ก.พ.ร. *"หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี"* พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.ร. 2555 หน้า 21 - 22

ตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง

1.2.4 หลักภาระรับผิดชอบ (Accountability) คือ การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

1.2.5 หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

1.2.6 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

1.2.7 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจให้กับบุคคลอื่น เพื่อเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็นอันจะทำให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นโดยเร็ว

1.2.8 หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1.2.9 หลักความเสมอภาค (Equity) คือ การปฏิบัติและบริการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกชายหรือหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาการฝึกอบรม และอื่นๆ

1.2.10 หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) คือ การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่า เป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

2. หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัย[23]

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 วางหลักทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ 4 ประการ[24] ดังนี้

2.1 ความรวดเร็ว (Expenditiousness)

ความรวดเร็วเป็นการให้ความยุติธรรม ซึ่งมีหลักการอยู่ว่า “การให้ความยุติธรรมช้าเป็นการไม่ให้ความยุติธรรม” (Justice delayed is justice denied) ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยจะต้องได้ผลเสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษในเวลาที่ใกล้ชิดกับเหตุจะได้รู้สำนึกในการกระทำผิดและได้รับผลเหมาะสมกับความผิด หากการดำเนินการทางวินัยใช้เวลานานมากจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาถูกจำกัดสิทธิต่างๆ ในระหว่างการดำเนินการทางวินัยโดยไม่เป็นธรรม ยิ่งถ้าหากผลการดำเนินการทางวินัยปรากฏว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิด ยิ่งทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิต่างๆ ในระหว่างการดำเนินการทางวินัยโดยไม่ยุติธรรม จึงจำเป็นต้องใช้ความรวดเร็วในการดำเนินการทางวินัย

2.2 ความยุติธรรม (Justice)

เพลโต้ (Plato) กล่าวว่า การให้ความยุติธรรม คือ การให้ทุกคนได้รับสิ่งที่เขาพึงได้รับ (giving every man his due) การให้ความยุติธรรมดังกล่าวได้นำมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและกำหนดโทษแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

2.2.1 นิติธรรม (Rule of Law) คือ สภาพที่เป็นไปตามกำหนดกฎเกณฑ์ ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติไว้แล้วมีการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัตินั้น จึงจะเป็นการกระทำผิด การกระทำที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติใดย่อมผิดหลักนิติธรรมถือว่าเป็นการไม่ยุติธรรม

---

[23] สำนักงาน ก.พ. *“คู่มือผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา”* พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ. 2557 หน้า 102 - 106

[24] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2551

มาตรา 89 การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่งผู้□สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้□เหมาะสมกับความผิด และต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด

มาตรา 90 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

2.2.2 ภาววิสัยธรรม (Objectivity) คือ ข้อถูกผิดหรือข้อเท็จจริง การวินิฉัยว่าผู้ใดกระทำผิดต้องค้นหาให้ได้ความจริงว่าผู้นั้นกระทำผิดจริง ไม่ใช่เป็นเพียงการสันนิษฐานต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วย จะฟังความข้างเดียวหรือด่วนสรุปโดยไม่ตรวจสอบหรือค้นหาข้อเท็จจริงไม่ได้ แม้ว่าผู้นั้นจะรับสารภาพว่ากระทำผิดก็ต้องค้นหาความจริงว่าผู้นั้นกระทำผิดจริงหรือไม่ เพราะอาจรับสารภาพเพื่อรับผิดแทนผู้อื่นหรือเพราะถูกข่มขู่หรือถูกหลอกลวงก็ได้

การวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ใดกระทำผิดโดยไม่ได้สืบสวนสอบสวนหรือพิจารณาให้ได้ความจริงแน่ชัดว่าผู้นั้นกระทำผิดจริงหรือไม่ ย่อมผิดหลักภาววิสัยธรรม ถือว่าเป็นการไม่ยุติธรรม

2.2.3 เที่ยงธรรม (Justness) คือ สภาพที่ตรงไปตรงมา ผิดก็ว่าไปตามผิดถูกก็ว่าไปตามถูกจะใช้เมตตาธรรมมาประกอบการพิจารณาความผิดหาได้ไม่ อาจใช้เมตตาธรรมในการกำหนดโทษได้บ้างแต่ก็ต้องกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิดโดยไม่ให้ต่ำกว่ามาตรฐาน

การดำเนินการพิจารณาความผิดของบุคคลโดยไม่ตรงไปตรงมาหรือลงโทษผู้ใดโดยไม่เหมาะสมกับความผิด ย่อมผิดหลักความเที่ยงธรรม ถือว่าไม่ยุติธรรม

2.2.4 เป็นธรรม (Fairness) คือ ไม่เลือกปฏิบัติ (Non discrimination) คำว่า “เลือกปฏิบัติ” หมายถึง การปฏิบัติที่แตกต่างกันอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค (Principle of Equality befor the Law) กล่าวคือ บุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกัน การปฏิบัตแตกต่างกันโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายที่เหมือนกันถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติและการปฏิบัติแตกต่างกันที่จะถือว่าเลือกปฏิบัตินั้นจะต้องแตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน

2.2.5 มโนธรรม (Conscience) คือ จิตสำนึกในความถูกต้องเหมาะสม การกำหนดโทษผู้กระทำผิดต้องกำหนดให้เหมาะสมกับความผิด โดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมการลงโทษผู้ใดโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมเป็นการผิดหลักมโนธรรมถือว่าไม่ยุติธรรม

2.3 ปราศจากอคติ (Unpreju Dicedness)

คำว่า “อคติ” หมายถึง การปฏิบัติโดยมีความลำเอียง ซึ่งอาจมีฉันทาคติ ลำเอียงเพราะความรักใคร่ชอบพอ โทสาคติ ลำเอียงเพราะโกรธเกลียด โมหาคติ ลำเอียงเพราะความหลงหรือความโง่เขลา ภยาคติ ลำเอียงเพราะความขลาดกลัว การดำเนินการทางวินัยต้องปราศจากอคติ คือไม่ลำเอียง ผู้ใดทำผิดก็ต้องว่าไปตามผิดโดยเสมอหน้ากันไม่ว่าจะเป็นใคร

2.4 ลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด (Proportionate Punishment) การลงโทษข้าราชการต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดโดยเป็นไปตามระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน

กฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล เช่น กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องไล่ออกหรือปลดออก กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการต้องไล่ออกตามมติคณะรัฐมนตรี กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรลงโทษในสถานที่เหมาะสมกับพฤติกรรมแห่งการกระทำ ซึ่งอาจลดหย่อนเมื่อมีเหตุอันควรลดหย่อนงดโทษในกรณีที่ควรงดโทษ

3. แนวคิดว่าด้วยความผิดและโทษทางวินัย

3.1 แนวคิดว่าด้วยความผิดทางวินัย[25]

การจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลนั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรของรัฐโดยหนึ่งในนั้นคือ ข้าราชการ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น การเป็นข้าราชการดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์หลายประการ แต่ข้าราชการเหล่านั้นก็จะต้องเคารพต่อหน้าที่ทางวิชาชีพที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินบริการสาธารณะเป็นไปด้วยดีและความพึงพอใจต่อประโยชน์สาธารณะ การละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ การกระทำสิ่งใที่เป็นการต้องห้ามทางวิชาชีพหรือความบกพร่องต่อหน้าที่ต่าง ๆ จะก่อให้เกิดความผิดทางวินัยอันเป็นเหตุให้ถูกดำเนินการทางวินัยได้

3.2 แนวคิดว่าด้วยโทษทางวินัย[26]

3.2.1 ความหมายของโทษทางวินัย อาจอธิบายได้ด้วยองค์ประกอบหลักและองค์ประกอบลำดับรอง ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบหลัก คือ โทษทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลร้ายต่อข้าราชการ

องค์ประกอบลำดับรอง ได้แก่ โทษทางวินัยมีสาเหตุมาจากการกระทำที่ถูกพิจารณาว่าเป็นความผิดทางวินัยของข้าราชการเกิดขึ้นโดยเจตนาที่จะลงโทษข้าราชการผู้นั้นขององค์กรผู้มีอำนาจลงโทษ และต้องเป็นมาตรการที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งจะปรากฏขึ้นก็ต่อเมื่อผ่านขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเท่านั้น ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

---

[25] พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์ *"หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย"* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559, หน้า 17-18

[26] พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์ *"หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย"* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559, หน้า 47-48

3.2.2 ประเภทของโทษทางวินัย

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญมี 5 สถาน ได้แก่

1) ภาคทัณฑ์ เป็นโทษสำหรับกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

2) ตัดเงินเดือน เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนและเป็นจำนวนเดือน เช่น ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน เมื่อพ้นเวลาก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติ

3) ลดเงินเดือน เป็นการลงโทษโดยลดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ เช่น ลดเงินเดือน 5% ของอัตราเงินเดือนผู้กระทำผิดวินัย

4) ปลดออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ

5) ไล่ออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ

4. กระบวนการและหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย

4.1 องค์กรผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย[27]

องค์กรผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัย สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญปรากฏอยู่ในมาตรา 90 มาตรา 94 มาตรา 96 มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เป็นผู้เริ่มกระบวนการดำเนินการทางวินัยและมีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งตนสั่งบรรจุได้ในสถานโทษและอัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรที่ใช้อำนาจทางวินัยซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้ลงโทษสำหรับความบกพร่องต่อหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางวินัย อำนาจในการนำข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการดำเนินการทางวินัย อำนาจในการสั่งลงโทษทางสินัยก็คือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ทั้งนี้ เหตุใดอำนาจทางวินัยจึงเกี่ยวข้องกับผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งเสมอนั้นอธิบายได้โดยทฤษฎีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

---

[27] พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์ *"หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย"* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559, หน้า 63-70

4.1.2 ทฤษฎีสถาบัน

เป็นทฤษฎีทางกฎหมายและทางสังคมวิทยาที่นำมาอธิบายเรื่องรัฐองค์กรฝ่ายปกครอง สังคม บุคคล การกระทำ ซึ่ง Maurice Hauriou ศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวฝรั่งเศสเป็นผู้สร้างขึ้นมา มีสาระสำคัญว่า “สถาบัน” เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลธรรมดาผู้เป็นสมาชิกของสังคมภายใต้การมีความคิดร่วมกันที่จะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งให้สำเร็จเป็นจริงขึ้นมา แต่ทั้งนี้ เพื่อให้ที่จะทำความคิดร่วมกันเหล่านั้นสำเร็จเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้นั้นจำเป็นต้องมีการก่อตั้งหรือจัดให้มีองค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กรขึ้นมาดำเนินการต่างๆ พร้อมทั้งมีการดำเนินการบริหารจัดการภายในองค์กรหรือระหว่างองค์กรเหล่านั้นโดยกำหนดให้มีผู้ใช้อำนาจต่างๆ รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ของกลุ่มสำหรับการบริหารจัดการนั้น เช่นเดียวกัน ฝ่ายปกครองก็เกิดขึ้นมาจากการรวมตัวของข้าราชการโดยมีความคิดร่วมกัน คือ จัดทำบริการสาธารณะให้ปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นมา ฝ่ายปกครองจึงได้มีการบริหารจัดการในรูปของระบบบังคับบัญชาขึ้น พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับการสั่งการ ควบคุมและลงโทษข้าราชการ ซึ่งถูกแสดงออกในรูปของ “อำนาจทางวินัย” ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความเป็นวินัยขององค์กร รวมถึงเพื่อลงโทษต่อการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือที่เรียกกันว่า “ความผิดทางวินัย” นั่นเอง

4.1.3 อำนาจบังคับบัญชา

อำนาจบังคับบัญชาในฝ่ายปกครองปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการกำหนดแนวปฏิบัติงาน อำนาจในการควบคุมการดำเนินงาน อำนาจในการลงโทษทางวินัย หรืออำนาจที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่ง ทั้งนี้อำนาจเหล่านี้ล้วนแต่มีขึ้นเพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองสามารถเดินหน้าไปได้ การรักษาไว้ซึ่งกฎระเบียบและความสงบเรียบร้อยภายในฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีมาตรการในการลงโทษต่อความผิดของข้าราชการ มาตรการดังกล่าว คือ “อำนาจลงโทษทางวินัย” ที่ถูกมอบให้หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบังคับบัญชากับอำนาจลงโทษทางวินัยได้รับการยอรับและรับรองจากนักกฎหมาย เช่น

1) Léon Dugit อธิบายว่า แบ่งแยกอำนาจภายในองค์กรฝ่ายปกครองเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ อำนาจบังคับบัญชา อำนาจในการตรวจสอบดูแล และอำนาจในการลงโทษทางวินัย ซึ่งอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่อยู่เหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจในการตรวจสอบดูแลเป็นอำนาจที่สอดคล้องกับอำนาจกำหนดแนวปฏิบัติของหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา สำหรับอำนาจลงทาทางวินัยเป็นอำนาจลงทาที่แยกออกมาจากอำนาจในการ

ตรวจสอบดูแลของหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนปฏิบัติหน้าที่ให้สัมฤทธิ์ผล

2) Henry Nézard อธิบายว่า มาตรการทางวินัยเป็นการกระทำรูปแบบหนึ่งที่แสดงออกซึ่งอำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนของผู้บังคับบัญชา

3) Maurice Hauriou อธิบายว่า สถาบันที่มีการรวมตัวกันอย่างมั่นคงจะก่อให้เกิดระบบระเบียบวินัยที่เคร่งครัด และขณะเดียวกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความมีระเบียบวินัยดังกล่าว ก็จำต้องมีอำนาจบังคับบัญชาอันเป็นอำนาจที่เด็ดขาดของหัวหน้าหน่วยงานที่มีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชา การไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชาหรืออำนาจบังคับบัญชาถือว่าเป็นความผิดทางวินัย

4.1.4 อำนาจดุลพินิจ

อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่องค์กรฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่ง หรือเลือกสั่งการอย่างใดๆได้เมื่อมีเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของความผิดทางวินัยจะไม่มีการบัญญัติแจกแจงว่าการกระทำความผิดลักษณะใดสมควรต้องรับโทษทางวินัยและควรต้องรับโทษเช่นไร ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยและประเมินข้อเท็จจริง พฤติการณ์ การกระทำที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิดหรือความร้ายแรงในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีของข้าราชการว่าสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ ตัดสินใจเลือกโทษอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะลงแก่การกระทำความผิดลักษณะนั้น รวมถึงเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสมในการเริ่มกระบวนพิจารณาทางวินัย จากปรากฏการณ์ดังกล่าวอำนาจดุลพินิจกับอำนาจในการลงโทษทางวินัยจะอยู่ควบคู่กันเสมอ ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและการตรวจสอบของศาลปกครองด้วยเช่นเดียวกัน

อนึ่งแม้ว่าองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัย คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็ตาม แต่ก็มีการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการทางวินัยด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ อำนาจในการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่านั้นได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 คือ เมื่อปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันแล้วเห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดวินัยและกำหนดโทษทางวินัยแล้ว กลับปรากฏว่า

ปลัดกระทรวงไม่อาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการดังกล่าวได้ทั้งหมดโดยมีอำนาจทำคำสั่งลงโทษได้เฉพาะข้าราชการที่ตนสั่งบรรจุแต่งตั้งเท่านั้น ส่วนข้าราชการที่ร่วมกระทำผิดวินัยด้วยกันที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งของอธิบดี ปลัดกระทรวงจะต้องส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังอธิบดีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อให้ทำคำสั่งลงโทษตามที่ตนได้พิจารณาแทน โดยอธิบดีไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้อีกและอธิบดีต้องผูกพันถือตามความเห็นของปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีในการทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการผู้กระทำผิด

4.2 ภาระในการพิสูจน์[28]

ภาระในการพิสูจน์ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญกระกระทำความผิดทางวินัยหรือไม่นั้นเป็นของฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ที่จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

การสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการก่อนการดำเนินการทางวินัยเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลอันควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะนำไปสู่การดำเนินการทางวินัยต่อไปหรือไม่

4.3 ระยะเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการทางวินัย[29]

เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดช่วงเวลาในการเริ่มกระบวนการดำเนินการทางวินัยไว้ ดังนั้น ในกรณีที่พบว่ามีการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 ที่จะพิจารณาเลือกช่วงเวลาหรือโอกาสที่เหมาะสมในการดำเนินการทางวินัยได้เองโดยไม่มีระยะเวลาจำกัดซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของอำนาจดุลพินิจ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นบางประการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งต้องดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากจากราชการ ซึ่งการจำกัดอำนาจดุลพินิจ โดยกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดต้องกระทำภายในเวลาที่เหมาะสมถือเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่

---

[28] พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์ *"หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย"* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559, หน้า 70-72

[29] พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์ *"หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย"* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559 ,หน้า 72-74

ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัยมากยิ่งขึ้น คือ สิทธิเสรีภาพของข้าราชการจะไม่ถูกรบกวนอยู่ตลอดเวลาที่รับราชการ

4.4 หลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย[30]

หลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองหรือองค์กรผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

4.4.1 การเคารพสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยมีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ คือ ต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง รวมทั้งนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งเรียกว่า “สิทธิได้รับการรับฟัง”

4.4.2 สิทธิที่จะได้รับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน

สิทธิที่จะได้รับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน หรือการให้โอกาสข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา จะเป็นประโยชน์และจำเป็นต่อการป้องกันสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา

4.4.3 สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งนำไปสู่การลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยไม่สามารถออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้หากปราศจากความเห็นชอบจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

4.5 หลักประกันในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย[31]

4.5.1 หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง

หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ถูกนำมาใช้ในขอบเขตของกฎหมายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการลงโทษทางวินัย

หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ การกระทำผิดวินัยใดที่ได้ถูกลงโทษโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางวินัยไปแล้ว การกระทำนั้นไม่อาจจะนำมาดำเนินกระบวนการทางวินัยและลงโทษใหม่ได้อีก ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการผู้นั้นว่าจะไม่มีการลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน

---

[30] พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์ *“หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย”* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559 ,หน้า 74-86

[31] พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์ *“หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย”* กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559 ,หน้า 89-110

4.5.2 หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง

หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง โดยจะมีผลบังคับสำหรับในอนาคตเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับนิติกรรมทางปกครองทราบถึงหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติ ตามในทางวินัยก็เช่นเดียวกัน คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่สามารถมีผลย้อนหลังได้ กล่าวคือ จะมีผลก็ต่อเมื่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งนั้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากในขณะที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยนั้น การกระทำดังกล่าวยังไม่ถูกมองว่าเป็นความผิดทางวินัยแต่อย่างใด ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้ตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2554 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 11

4.5.3 หลักแสดงเหตุผลในการทำคำสั่งลงโทษทางวินัย

การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องให้เหตุผลประกอบในการทำคำสั่งลงโทษทางวินัยก็เพื่อให้ข้าราชการผู้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยทราบว่าองค์กรดังกล่าวอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายใดเป็นฐานในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นชอบด้วยเหตุผล อันทำให้ข้าราชการผู้นั้นสามารถต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างถูกต้อง

4.5.4 หลักความได้สัดส่วนระหว่างโทษทางวินัยและความผิดทางวินัย

องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย ซึ่งได้แก่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจดุลพินิจที่จะเลือกโทษทางวินัยตามกฎหมายเพื่อลงโทษแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดทางวินัยได้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจในการเลือกโทษทางวินัยดังกล่าวนั้นจะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความผิดที่ข้าราชการได้กระทำผิดด้วยเสมอ ทั้งนี้ คำสั่งลงโทษทางวินัยใดที่ไม่เหมาะสมกับความผิดทางวินัย หรือไม่ได้สัดส่วนกับความผิดทางวินัย ถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556[32]

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ

---

[32] สำนักงาน ก.พ. *"คู่มือผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา"* (พิมพ์ครั้งที่ 1), กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2557, หน้า 8 - 15

พลเรือนสามัญไว้ในมาตรา 57[33] และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับวินัยข้าราชการหลายประการ ได้แก่ รักษาวินัยของตนเอง กระทำการ

---

[33] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 57 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 66 ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรี เจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้า ส่วนราชการระดับกรมดังกล่าว เป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ และเชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(7) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(8) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญให้ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(9) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะ

ตามข้อปฏิบัติและไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ[34] ปฏิบัติตนต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรม เที่ยงธรรมและเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี[35] เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย[36] กำกับดูแลให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำการตามข้อปฏิบัติ และไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามทางวินัยและดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำผิด[37] ซึ่งผู้วิจัยแบ่งการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

5.1 การดำเนินการทางวินัยกรณีปกติทั่วไป

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีปกติทั่วไป**เป็นการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57** เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของวินัย มาตรฐานความประพฤติและสมรรถภาพของข้าราชการ ชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ รวมทั้งเป็นอุทาหรณ์ให้ข้าราชการทุกคนตระหนักในการรักษาวินัย[38] ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

พิเศษในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(10) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(11) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 และการย้ายตามมาตรา 63 ให้ดำรงตำแหน่งตาม (9) ซึ่งไม่ใช่ตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ และตำแหน่งตาม (10) ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย

[34] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 80 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

[35] มาตรา 73 ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรมและเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี

[36] มาตรา 87 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

[37] ประวีณ ณ นคร, *"คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา"*, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2528, หน้า 102

[38] สำนักงาน ก.พ., *"คู่มือผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา"* (พิมพ์ครั้งที่ 1), กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2557, หน้า 112

5.1.1 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัย[39]

1) การกล่าวหาข้าราชการที่มีพฤติการณ์กระทำผิดวินัย

"การกล่าวหา" คือ การร้องเรียนกล่าวโทษระบุว่ามีข้าราชการพลเรือนสามัญมีพฤติการณ์หรือมีการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ซึ่งการกล่าวหามีได้ทั้งการกล่าวหาที่เป็นหนังสือและการกล่าวหาด้วยวาจา แต่การกล่าวหาทั้งสองวิธีดังกล่าวต้องเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาในระดับใดก็ได้ ถึงจะเป็นการกล่าวหาเพื่อให้ดำเนินการต่อไปโดยการกล่าวหาเป็นหนังสือนั้นต้องมีรายละเอียดอันได้แก่ การระบุชื่อและลงลายมือชื่อผู้กล่าวหาระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด นอกจากนี้ยังต้องมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเบื้องต้นเพียงพอที่จะให้เข้าใจได้ว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือการกระทำผิดอย่างไรหรือเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนเพื่อค้นหาความจริงต่อไปได้

สำหรับการกล่าวหาด้วยวาจานั้น ผู้บังคับบัญชาผู้ที่ได้รับฟังการกล่าวหาจะต้องจัดทำบันทึกคำกล่าวหาโดยให้มีรายละเอียดเพียงพอเช่นเดียวกับการกล่าวหาเป็นหนังสือและให้ผู้กล่าวหาดังกล่าวลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้ปรากฏหลักฐานการกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร[40]

---

[39] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 90 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็วและให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้

[40] กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 130 ตอนที่ 126 ก เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2556

ข้อ 3 การกล่าวหาที่จะดำเนินการตามกฎ ก.พ. นี้ ถ้าเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือให้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ระบุชื่อของผู้กล่าวหา และลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา

(2) ระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด

(3) ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำที่มีการกล่าวหาเพียงพอที่จะเข้าใจได้ หรือแสดงพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

2) การจำแนกกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย

กรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีข้าราชการกระทำผิดวินัย แต่ไม่ปรากฏตัว และกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้พบเห็นข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อันเป็นที่สงสัยว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ทั้งสองกรณีนี้จะต้องปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ว่ามีข้าราชการกระทำผิดวินัยหรือไม่ โดยรายละเอียดดังนี้

(1) กรณีเป็นที่สงสัย เป็นกรณีที่มีการกล่าวหาโดยไม่ได้ระบุชื่อหรือลงลายมือชื่อของผู้กล่าวหา แต่ระบุเพียงชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการผู้ใดโดยมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะให้เข้าใจได้ว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือการกระทำผิดอย่างไรหรือเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริงต่อไปได้ ซึ่งการกล่าวหาในกรณีนี้ ก็คือ การร้องเรียนกล่าวหาโดย “บัตรสนเท่ห์” ดังนั้น บัตรสนเท่ห์ก็อาจเป็นที่มาที่ทำให้มีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้นได้ ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าบัตรสนเท่ห์นั้น มีหลักฐานหรือมีกรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้งตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน[41]

(2) กรณีเป็นที่สงสัย เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ได้ปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาเอง ทำให้เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ โดยกรณีนี้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาดังกล่าว จึงไม่ได้เป็นผู้กล่าวหาตามข้อ 3 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ทั้งนี้กรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยตามกรณี (1) และ (2) ดังกล่าว เป็นเพียงแค่การกำหนดบางลักษณะของกรณีเป็นที่สงสัยเท่านั้น ซึ่งก็อาจมีลักษณะอื่นๆ ได้อีก หากลักษณะนั้นเป็นกรณีที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ว่ามีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้[42]

3) การกำหนดวิธีการรายงานของผู้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57

การรายงานของผู้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นกรณีเมื่อความปรากฏกับผู้บังคับบัญชาว่ามีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่า

ในกรณีที่เป็นการกล่าวหาด้วยวาจา ให้ผู้บังคับบัญชาผู้ได้รับฟังการกล่าวหาจัดให้มีการทำบันทึกคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดตามวรรคหนึ่ง และให้ผู้กล่าวหาลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

[41] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย

[42] ข้อ 4 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยตามรายละเอียดข้างต้นแล้ว[43] หากผู้บังคับบัญชาที่รับทราบเรื่องนั้นไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก็มีหน้าที่ต้องรายงานตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ 2 โดยการรายงานต้องจัดทำเป็นหนังสือที่ระบุชื่อผู้กล่าวหา (ถ้ามี) ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาหรือกรณีที่เป็นที่สงสัยและรายงานตามลำดับชั้นไปจนถึงผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้รับทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่หากผู้บังคับบัญชาที่ทราบเรื่องนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก็ต้องรีบดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นี้ต่อไปโดยเร็ว[44]

5.1.2 การสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น

การสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 เป็นการกล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ที่ได้รับทราบการรายงานหรือรับทราบเรื่องกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยด้วยตนเอง[45] อันเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 91[46] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าเรื่องที่กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยนั้นมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ส่วนในการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เพื่อพิจารณาในเรื่องดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ดังนี้[47]

(1) ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ปรากฏในเบื้องต้นเพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาว่ากรณีนั้นมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร โดยจะไม่ทำการสืบสวนก็ได้

---

[43] ข้อ 2 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[44] มาตรา 90 และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[45] หมวด 2 การสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[46] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 92 ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้วผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง

[47] ข้อ 5 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

(2) ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่มีนั้นยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาได้ ก็ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการสืบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ทั้งนี้จะดำเนินการด้วยตนเองหรือจะให้ข้าราชการพลเรือนสามัญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเป็นผู้ดำเนินการสืบสวน แล้วรายงานมาเพื่อพิจารณาต่อไปก็ได้

อนึ่งคำว่า "การสืบสวน" ข้างต้น หมายถึง การสืบหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่นอกจากนี้การสืบสวนให้ทำในทางลับ[48] เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการหรือบุคคลภายนอก เช่น ผู้กล่าวหา หรือพยาน เป็นต้น

2) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นกระทำผิดวินัย เป็นกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่เชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการดังนี้[49]

(1) กรณีที่เห็นว่ามีมูลเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 81 ถึงมาตรา 83 ก็ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงต่อไป

(2) กรณีที่เห็นว่า มีมูลเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 ก็ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อไป

3) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย กล่าวคือ ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะทราบได้ว่าข้าราชการผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดวินัยหรือน่าเชื่อได้ว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้หรือการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดวินัย เช่นนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องให้ยุติเรื่องดังกล่าว[50]

อนึ่งวิธีการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นนี้[51] ถือว่ามีความสำคัญมากเช่นกัน เพราะหากดำเนินการไม่ถูกต้องตามวิธีการที่บัญญัติไว้ก็อาจเป็นเหตุให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยร้องทุกข์ก่อนถูกลงโทษหรืออุทธรณ์เมื่อถูกลงโทษแล้วก็ได้[52]

---

[48] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย

[49] ข้อ 6 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[50] ข้อ 7 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[51] หมวด 2 การสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

5.1.3 การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำคัญ เช่น กำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการสอบสวนวิธีการสอบสวน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการคัดค้านกรรมการสอบสวน[53] เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 92[54] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) การสอบสวนโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวน[55] ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้ใดเป็น ผู้สอบสวนให้รีบดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน[56] นับแต่วันที่พิจารณาเห็นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ทั้งนี้ ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาที่กำหนดด้วย

2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน[57]เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วให้ดำเนินการโดยนำหมวด 4 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 มาใช้ กล่าวคือ “การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง” การแต่งตั้งกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทาง

---

[52] ประวีณ ณ นคร, *“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา ”*, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2551, หน้า 129

[53] หมวด 3 การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[54] พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 92 ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง

[55] ข้อ 9 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[56] เป็นระยะเวลาเร่งรัด เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว

[57] ข้อ 12 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

กฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย[58]และดำเนินการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด[59] โดยกรรมการสอบสวนสามารถเปลี่ยนแปลงได้[60] อีกทั้งต้องมีการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน[61]และอาจมีการคัดค้านกรรมการสอบสวนได้[62]

โดยคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนโดยการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริง รวบรวมข้อกฎหมายและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเก็บไว้ในสำนวนแล้วจัดทำรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการรับทราบคำสั่งในกรณีที่ไม่สามารถสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาที่กำหนดให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อขอขยายระยะเวลาตามความจำเป็นในการนี้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจพิจารณาขยายระยะเวลาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะสั่งให้ยุติการดำเนินการเพื่อพิจารณาดำเนินการสอบสวนเองก็ได้[63]

เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานข้างต้นแล้วหากเห็นว่า ควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือเห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้องให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็วข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอก็สามารถกำหนดประเด็นให้คณะกรรมการสอบสวนกลับไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนกลับไปดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว[64]

3) การพิจารณาสั่งการมีดังนี้[65]

(1) หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการสั่งยุติเรื่อง

---

[58] ข้อ 17 และ ข้อ 18 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[59] ข้อ 19 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[60] ข้อ 20 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[61] ข้อ 21 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[62] ข้อ 22 ถึงข้อ 25 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[63] ข้อ 13 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[64] ข้อ 14 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[65] ข้อ 11 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

(2) หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็ให้สั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณี หรือหากเห็นว่าเป็นการกระทำผิดเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษก็สามารถสั่งงดโทษและให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนแทนก็ได้

(3) หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ดำเนินการตามหมวด 4 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ต่อไป

5.1.4 การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามหมวด 4 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 เป็นกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐาน

เพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ หากข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดก็จะต้องถูกลงโทษตามความเหมาะสมแก่กรณี ซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้โดยปกติจะเริ่มต้น เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้พิจารณาตามมาตรา 91 แล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ใต้บังคับบัญชามีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้นั้นตามมาตรา 93 มาตรา 94 มาตรา 95 และมาตรา 97 โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ ผู้ดำเนินการต้องเป็นผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและหากการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. สามัญ (อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง) ที่ผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณามีมติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและทางราชการเนื่องจากการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอาจส่งผลให้ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการต้องพ้นจากราชการได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกระบวนการที่ป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องจนเป็นเหตุให้ข้าราชการที่ไม่ได้กระทำผิดต้องถูกกลั่นแกล้งและถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการหรือช่วยเหลือให้ข้าราชการผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษทางวินัย สำหรับกระบวนการหรือหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้กำหนดรายละเอียดไว้ตั้งแต่ข้อ 15 ถึงข้อ 63 **โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การดำเนินการทางวินัยรวดเร็ว ยุติธรรมและปราศจากอคติ อีกทั้ง ยังสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้**

1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 และผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 ซึ่งได้อธิบายไว้โดยละเอียดในหัวข้อ 5.2

2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยปกติการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว โดยคำสั่งดังกล่าวต้องมีรูปแบบและวิธีดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้[66] ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั่นเอง

3) หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการสอบสวน

การสอบสวน คือ การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาเพื่อให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความยุติธรรม โดยการสอบสวนเป็นกระบวนการที่สำคัญ เพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการเพื่อพิสูจน์ความจริงให้ปรากฏก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทั้งผู้ถูกกล่าวหาและทางราชการโดยมีรายละเอียดการดำเนินการดังนี้

(1) การประชุมนัดแรก เมื่อประธานกรรมการได้รับเอกสารที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ เอกสารหลักฐานเบื้องต้นและหลักฐานการรับทราบคำสั่งของผู้ถูกกล่าวหาและคณะกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่งแล้วให้ประธานกรรมการมีหน้าที่นัดประชุมครั้งแรกภายในเจ็ดวัน เพื่อกำหนดประเด็นและวางแนวทางการสอบสวน[67] โดยในการกำหนดประเด็นและวางแนวทางการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจะร่วมพิจารณาว่าจากเรื่องที่กล่าวหาตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพยานหลักฐานที่ปรากฏในเบื้องต้นนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานใดและด้วยวิธีการใดนอกจากนี้ยังอาจกำหนดกรอบระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างรวดเร็วและอยู่ภายในระยะเวลาที่ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดไว้

(2) การรวบรวมพยานหลักฐาน มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. ห้ามบุคคลอื่นอยู่หรือร่วมทำการสอบสวน[68]

ข. ให้สอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานคราวละ 1 คน

---

[66] ข้อ 17 ถึงข้อ 25 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[67] ข้อ 27 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[68] ข้อ 26 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ค. จำนวนกรรมการสอบสวนในการสอบปากคำต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่กึ่งหนึ่งมากกว่าสามคน ให้กรรมการสอบสวนสามคนทำการสอบปากคำได้[69]

ฆ. การลงชื่อในบันทึกถ้อยคำ และการแก้ไขข้อความ[70]

ง. ห้ามบุคคลอื่นอยู่ในที่สอบปากคำเว้นแต่เพื่อประโยชน์ต่อการสอบสวนและผู้ถูกกล่าวหามีสิทธินำทนายหรือที่ปรึกษาเข้าในร่วมการสอบปากคำ[71]

จ. ห้ามให้ทำคำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง บังคับ หรืออื่นใดโดยไม่ชอบ เพื่อจูงใจให้ให้ถ้อยคำ[72]

ฉ. บันทึกการได้มาของพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ[73]

ช. พยานเอกสารให้ใช้ต้นฉบับหรือสำเนาที่รับรองโดยผู้มีอำนาจหน้าที่หรือ กรรมการสอบสวน หากไม่มีต้นฉบับให้สืบจากสำเนาหรือพยานบุคคล[74]

ซ. พยานบุคคลที่ไม่มาหรือไม่ยอมชี้แจงคณะกรรมการสอบสวนอาจพิจารณาตัดพยานได้[75]

ฌ. พยานที่อาจทำให้การสอบสวนล่าช้าหรือไม่จำเป็นต่อการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนอาจพิจารณางดสอบสวนได้[76]

ญ. สอบสวนพยานที่อยู่ต่างท้องที่ให้ประธานกรรมการร้องขอให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเพื่อส่งประเด็น[77]

(3) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตามมาตรา 93 บัญญัติว่า "...ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา..." ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539[78] ที่คู่กรณีต้องมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริง

---

[69] ข้อ 30 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[70] ข้อ 31 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[71] ข้อ 32 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[72] ข้อ 33 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[73] ข้อ 34 วรรคหนึ่ง ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[74] ข้อ 34 วรรคสองและสาม ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[75] ข้อ 35 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[76] ข้อ 36 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[77] ข้อ 37 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[78] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

ที่จะนำมาพิจารณาเพื่อทำคำสั่งทางปกครองจากข้อกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน” เป็นกระบวนที่เป็นสาระสำคัญที่คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการเสมอ[79]

(4) การประชุมเพื่อพิจารณาเพื่อลงมติ คณะกรรมการสอบสวนต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานโดยหากพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยก็ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้องค์ประชุมต้องมีกรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่าสามคนและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสอบสวนทั้งหมด[80] ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยก็ให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป[81]

(5) บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาแล้วเห็นว่าจากพยานหลักฐานที่ได้ดำเนินการรวบรวมมานั้น ฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามเรื่องที่กล่าวหาก็ให้คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา[82] ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ได้กำหนดแบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา (ดว.5) อันมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย

ก. ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ ของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใดเมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัยในกรณีใด

ข. สรุปพยานหลักฐาน ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้

มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

[79] ข้อ 40 ข้อ 41 และข้อ 43 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[80] ข้อ 38 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[81] ข้อ 54 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[82] ข้อ 40 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ค. แจ้งสิทธิ ของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้

โดยทำบันทึกเป็นสองฉบับเพื่อเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับและให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ นอกจากนี้ในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหานั้น ก็ควรจะมีการสอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยอมรับสารภาพว่ากระทำผิดตามที่ปรากฏพยานหลักฐานหรือไม่หากรับสารภาพคณะกรรมการสอบสวนจะพิจารณาลงมติเพื่อทำรายงานการสอบสวนก็ได้แต่หากผู้ถูกกล่าวหาไม่รับสารภาพก็จะต้องแจ้งวิธีการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

(6) วิธีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ดังนี้

ก. แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยตรง ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาเพื่อรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยกำหนดวัน เวลา และสถานที่เพื่อแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา มาเพื่อรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาก็ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหานั้นแล้วจึงให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อในบันทึกทั้งสองฉบับ เพื่อเป็นหลักฐาน แต่หากผู้ถูกกล่าวหารับทราบข้อกล่าวหาแล้ว แต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อก็ให้คณะกรรมการสอบสวนบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ และถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว จากนั้นจึงส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาหนึ่งฉบับไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่อาศัยที่ปรากฏตามหลักฐานของทางราชการของผู้ถูกกล่าวหา[83]

ข. แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ จะใช้สำหรับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนเรียกก็ให้ส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวกล่าวหาจำนวนหนึ่งฉบับไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่อาศัยที่ปรากฏตามหลักฐานของทางราชการของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าวให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว[84]

(7) การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เป็นกระบวนการสืบเนื่องมาจากการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตลอดจนให้สิทธิในการนำสืบ

---

[83] ข้อ 41 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[84] ข้อ 43 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

หรืออ้างพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อหักล้างพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้โดยคณะกรรมการสอบสวนต้องทำการกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการชี้แจงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ[85] ในกรณีที่ไม่สามารถชี้แจงได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณากำหนดใหม่ก็ได้[86] ทั้งนี้ผู้ถูกกล่าวหาต้องร้องขอก่อนครบกำหนดระยะเวลา

สำหรับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นสมควรให้โอกาสชี้แจงเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม[87]ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะชี้แจงด้วยวาจาเป็นหนังสือหรือวิธีการอื่นใดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาโดยผู้ถูกกล่าวหาอาจกล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

(8) การทำรายงานการสอบสวน เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนโดยรวบรวมพยานหลักฐานและรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการประชุมเพื่อพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ครบทุกข้อกล่าวหาและทุกประเด็นเพื่อพิจารณาและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากเป็นความผิดวินัยจะเป็นความผิดวินัยตามบทบัญญัติใดและควรได้รับโทษสถานใด จากนั้นจึงจัดทำรายงานการสอบสวนเพื่อเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาต่อไป ทั้งนี้องค์ประชุมในการพิจารณากรณีนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามคนและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสอบสวนทั้งหมด[88] โดยรายงานการสอบสวน สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดแบบรายงานการสอบสวน (ดว.6) ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่ การสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานการวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐาน และความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ ในรายงานการสอบสวนกรรมการสอบสวนต้องลงลายมือชื่อทุกคน เว้นแต่มีเหตุความจำเป็นก็ให้ประธานกรรมการบันทึกเหตุนั้นไว้และสำหรับในกรณีที่กรรมการใดมีความเห็นแย้งก็ให้ระบุความเห็นนั้นไว้ในรายงานการสอบสวนด้วย ซึ่งความเห็นโดยละเอียดจะทำเป็นบันทึกแนบท้ายรายงานการสอบสวนก็ได้

(9) ระยะเวลาในการสอบสวน[89] กฎหมายกำหนดระยะเวลาการสอบสวนโดยเร่งรัดให้การสอบสวนแล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนได้

---

[85] ข้อ 42 และ ข้อ 43 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[86] ข้อ 44 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[87] ข้อ 47 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[88] ข้อ 52 และ ข้อ 53 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[89] ข้อ 54 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ประชุมครั้งแรกและขยายได้ไม่เกินครั้งละหกสิบวัน โดยในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนจะไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนสามารถวางกรอบระยะเวลาได้ตามความเหมาะสม ในกรณีที่การสอบสวนไม่แล้วเสร็จได้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันก็ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เพื่อเร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว[90]

4) การพิจารณาของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(1) เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนแล้ว เห็นว่าการสอบสวนยังไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วน ก็ให้สั่งหรือดำเนินการดังนี้[91]

ก. กรณีที่เห็นว่ายังไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือการแจ้งข้อกล่าวหายังไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งข้อกล่าวหาให้ครบถ้วนโดยเร็ว

ข. กรณีที่เห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยไม่ต้องทำความเห็น

ค. กรณีที่เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว

(2) เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวน แล้วเห็นว่าการสอบสวนถูกต้อง ครบถ้วนแล้ว ให้พิจารณามีความเห็นเพื่อสั่งหรือดำเนินการดังนี้[92]

ก. กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยหรือกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือไม่ได้กระทำผิดวินัยให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ข. กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่และไม่ว่าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเห็นด้วยกับความเห็นของ

---

[90] ข้อ 27 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[91] ข้อ 55 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[92] ข้อ 56 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

คณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ตามให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาต่อไป[93]

ค. กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผลการสอบสวนยังไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 110 (6) หรือ (7) ต่อไป[94] แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยหรือกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

5) การส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.สามัญ กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. สามัญพิจารณาดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัด ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เป็นผู้พิจารณา

(2) กรณีที่อธิบดี ปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (6) (9) หรือ (10) เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เป็นผู้พิจารณา

(3) กรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง สำหรับกรณีอื่นหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (2)

---

[93] ข้อ 58 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[94] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 110 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(7) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่งแต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(3) (5) หรือ (8) เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เป็นผู้พิจารณา

ในกรณีที่มีการย้าย การโอน หรือการเลื่อนผู้ถูกกล่าวหาอันมีผลให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เปลี่ยนแปลงไป ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่หลังจากการย้าย การโอน หรือการเลื่อนนั้นเป็นผู้พิจารณา

ทั้งนี้ เมื่อ อ.ก.พ. สามัญพิจารณามีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นโดยมีอำนาจที่จะลงมติให้ลงโทษทางวินัยได้ทุกสถานโทษ ตลอดจนแก้ไขกระบวนการสอบสวนหรือให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วย

5.1.5 การสอบสวนในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 อาจใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรือหากอยู่ระหว่างการสอบสวนอาจงดการสอบสวนก็ได้โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพและมีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ หรือมีหนังสือรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งการรับสารภาพนั้นต้องรับโดยสิ้นเชิงไม่มีการยกข้อต่อสู้เป็นประเด็นใหม่ขึ้นมาถือว่าเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จึงเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ที่จะพิจารณาให้ดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องทำการสอบสวน ซึ่งถ้าเห็นว่าการรับสารภาพในกรณีดังกล่าวเพียงพอจะวินิจฉัยได้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามข้อกล่าวหาหรือหากในระหว่างการสอบสวนทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สอบสวนหรือต่อคณะกรรมการสอบสวนผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 อาจพิจารณาให้งดการสอบสวนนั้นก็ได้ โดยไม่ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตลอดจนรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา[95]

2) กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย

[95] ข้อ 64 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ร่วมกันทำให้มีผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งที่ต่างกันจะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้[96] ได้แก่

(1) กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลยและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้ดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(2) กรณีกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยต้องถูกจำคุกจริงๆ ไม่ใช่รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษหรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(3) กรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพและมีการบันทึกไว้เป็นหนังสือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนผู้มีหน้าที่สอบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวน

5.1.6 การสั่งยุติเรื่อง ลงโทษ หรืองดโทษ

การสั่งยุติเรื่อง ลงโทษ หรืองดโทษมีการกำหนดรูปแบบโดยต้องมีการทำเป็นคำสั่งระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่ถูกกล่าวหาและผลการพิจารณา[97] ทั้งนี้ตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การสั่งยุติเรื่อง หมายถึง กรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้ดำเนินการสืบสวนสวนหรือพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีมีมูล จึงได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 แล้วแต่กรณี แต่ผลการสอบสวนยังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยแต่อย่างใด จึงสั่งยุติเรื่อง ส่วนกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูลตามที่มีการกล่าวหานั้น กฎหมายบัญญัติให้ยุติเรื่องตามมาตรา 91 วรรคหนึ่ง กรณีจึงไม่ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณา

2) การลงโทษ อำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

---

[96] ข้อ 65 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[97] หมวด 6 การสั่งยุติเรื่อง ลงโทษ หรืองดโทษ ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

(1) กรณีสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน[98]แล้วแต่กรณี

(2) กรณีสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษตามมติ ของ อ.ก.พ. สามัญ คือ ปลดออกหรือไล่ออก[99]

วิธีการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออกหรือไล่ออกต้องทำคำสั่งเป็นหนังสือระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกลงโทษแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีใดตามมาตราใดพร้อมทั้งให้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาในการอุทธรณ์[100]ไว้ในคำสั่งลงโทษดังกล่าวด้วยตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและตำแหน่งของผู้สั่งและวันเดือนปีที่ออกคำสั่งดังกล่าวด้วย

กำหนดเวลามีผลของคำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ การสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้สั่งให้มีผลตั้งแต่วันที่มีคำสั่ง การสั่งลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนให้สั่งให้มีผลตั้งแต่เดือนที่มีคำสั่งและการสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกให้สั่งให้มีผลตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด[101]

3) การสั่งงดโทษ จำแนกออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งงดโทษโดยทำเป็นคำสั่งและระบุในคำสั่งว่าให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด[102]

(2) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการไปแล้ว แต่มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนและผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้น

---

[98] ข้อ 67 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[99] ข้อ 68 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

[100] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

[101] ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2554

[102] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 96 วรรคสาม ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งงดโทษ[103] ตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

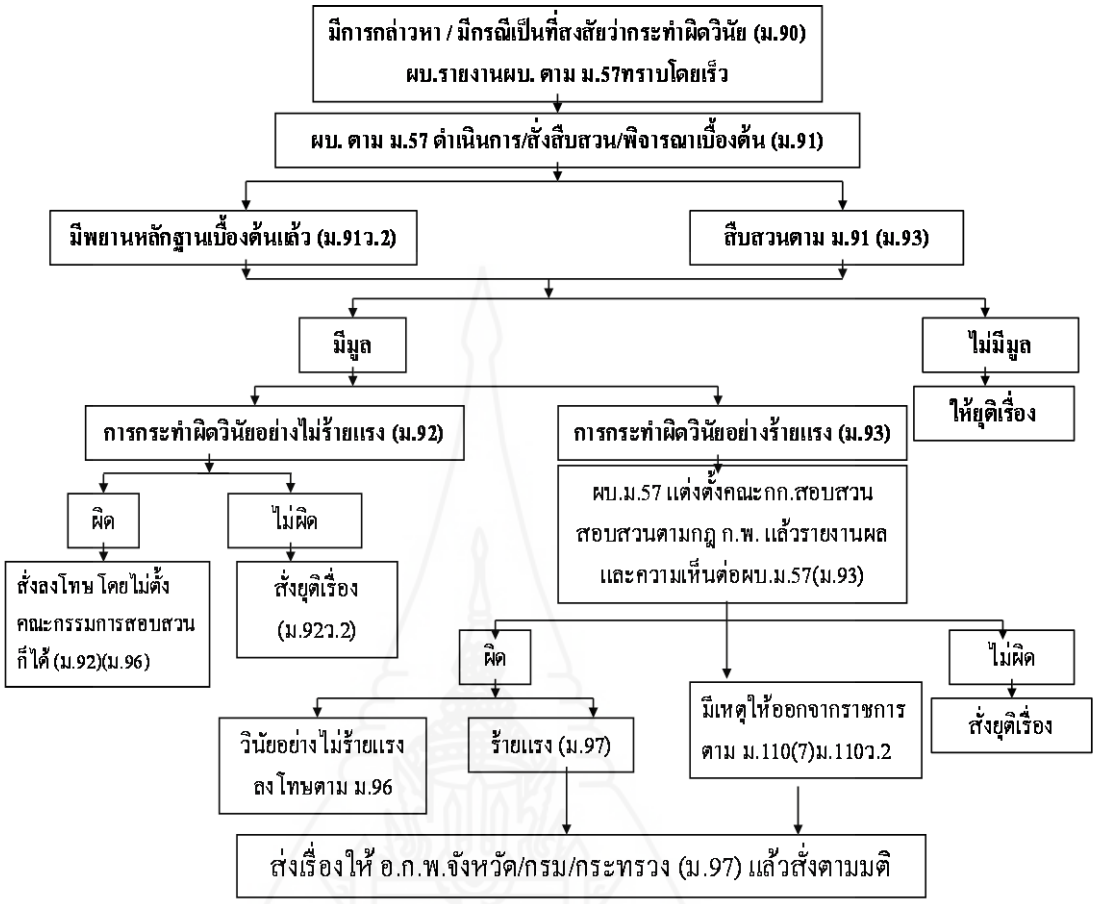
เมื่อได้มีคำสั่งยุติเรื่องลงโทษหรืองดโทษแล้วต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วโดยให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐานและให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้หนึ่งฉบับด้วย ถ้าผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง ให้ทำบันทึกลงวันที่และสถานที่ที่แจ้งและลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้วให้ถือวันที่แจ้งนั้นเป็นวันรับทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งยุติเรื่องลงโทษ หรืองดโทษได้หรือมีเหตุจำเป็นอื่นให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกลงโทษ หรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งในประเทศหรือเมื่อครบสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ[104]

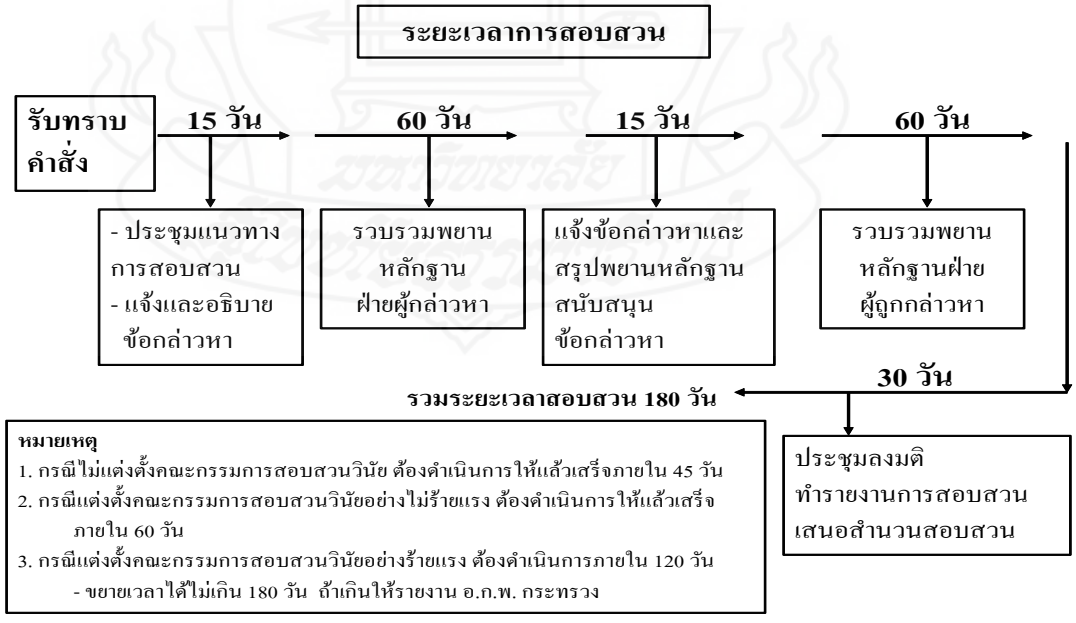
---

[103] มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[104] ข้อ 73 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556



ภาพที่ 1.1 กระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ



ภาพที่ 2.1 ระยะเวลาการสอบสวนตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ที่มา : ภาพที่ 1.1 และภาพที่ 2.1 สำนักงาน ก.พ. (2558)

5.1.7 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามที่กฎหมายกำหนด ได้ร้องขอรับความเป็นธรรมจากองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยโดยขอให้ยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาใหม่เพื่อให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน โดยศึกษาได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551[105] ซึ่งสรุปได้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งโดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ได้กระทำผิดวินัยและถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก

2) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการดังต่อไปนี้มีสิทธิอุทธรณ์ได้

(1) เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ[106]

(2) ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้าม ดังนี้[107]

ก. ขาดคุณสมบัติทั่วไปในการเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน[108] ในเรื่องไม่มีสัญชาติไทย หรือไม่เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

ข. มีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการพลเรือน[109] ในเรื่องที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นบุคคลล้มละลาย

(3) ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ[110]

(4) หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ[111]

---

[105] มาตรา 114 ถึงมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[106] มาตรา 110 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[107] มาตรา 110 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[108] มาตรา 36 ก. แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[109] ตามมาตรา 36 ข. แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[110] มาตรา 110 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[111] มาตรา 110 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(5) มีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง[112] และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษ[113] แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ[114]

(6) ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก[115]

ทั้งนี้ เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่

ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยและหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

5.2 การดำเนินการทางวินัยกรณีเฉพาะ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีเฉพาะเป็นการดำเนินการทางวินัยโดยผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 (4) ประกอบข้อ 16 (1) ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของข้าราชการดังกล่าวต่างกันโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

5.2.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของข้าราชการดังกล่าวต่างกันกฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้การสอบสวนทางวินัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันและการพิจารณาจากพยานหลักฐานเดียวกันอันจะทำให้ผลการสอบสวนและพิจารณาเป็นไปอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด ซึ่งศึกษาได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังนี้

---

[112] มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[113] มาตรา 97 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[114] มาตรา 110 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[115] มาตรา 110 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 94 ที่บัญญัติว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันที่อธิบดีหรือปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แล้วแต่กรณีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(2) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกรมในกระทรวงเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาร่วมด้วย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(3) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(4) สำหรับกรณีอื่น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

2) กฎ ก.พ. ว่าด้วย การดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ข้อ 16 ที่กำหนดว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน สำหรับกรณีอื่นตามมาตรา 94 (4) ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการดังกล่าวต่างกันให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วแต่กรณี

(2) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการอื่นให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(3) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือในส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการอื่นให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมด้วยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(4) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดเดียวกันแต่อยู่ต่างกรมหรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันถ้าผู้ถูกกล่าวหาทุกคนดำรงตำแหน่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (11) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นอธิบายได้ว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหามีตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ได้แก่

1. นายกรัฐมนตรีสำหรับข้าราชการต่างกระทรวงถูกกล่าวหาและมีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย

2. รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับข้าราชการกรมเดียวกัน ถูกกล่าวหาและมีปลัดกระทรวงร่วมด้วย และสำหรับข้าราชการต่างกรมในกระทรวงเดียวกันถูกกล่าวหาและมีปลัดกระทรวงร่วมด้วย

3. ปลัดกระทรวง สำหรับข้าราชการกรมเดียวกันถูกกล่าวหาและมีอธิบดีร่วมด้วย และสำหรับข้าราชการต่างกรมในกระทรวงเดียวกันถูกกล่าวหา

4. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหา

5. กรณีอื่นตามข้อ 16 แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้แก่

1) อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

สำหรับในกรณีที่ข้าราชการกรมเดียวกันแต่ดำรงตำแหน่งต่างกันถูกกล่าวหาว่าร่วมกันกระทำผิดและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต่างกัน

2) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละคนร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

สำหรับในกรณีข้าราชการในสำนักงานรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการอื่นและกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการอื่นเว้นแต่ปรากฏว่าในกรณีดังกล่าวมีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

3) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีข้าราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดเดียวกันแต่ต่างกรมหรือต่างกระทรวงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกันและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทุกราย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาเฉพาะกรณี ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่ากับอธิบดีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันเท่านั้น กล่าวคือ ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ประเภทอำนวยการระดับสูง และประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ [116] ส่วนตำแหน่งตั้งแต่ประเภทอำนวยการระดับต้นหรือระดับล่างลงไป เช่น ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ชำนาญการตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโสจะมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ดังนั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันดังกล่าวในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมดไม่ว่าจะมีมูลกล่าวหาอย่างร้ายแรงหรืออย่างไม่ร้ายแรงก็ตาม ข้อ 16 (1) ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งการทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนมีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกันกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีปกติทั่วไปซึ่งได้อธิบายตามหัวข้อ 5.1 แล้ว

---

[116] มาตรา 57 (3) (5) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

5.2.2 การสอบสวนทางวินัย

เมื่อปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว การสอบสวนทางวินัยจะมีหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาการสอบสวนเช่นเดียวกันกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีปกติทั่วไปซึ่งได้อธิบายไว้แล้วตามหัวข้อ 5.1 เช่น การประชุมนัดแรกการรวบรวมพยานหลักฐาน การแจ้งและวิธีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาการประชุมเพื่อพิจารณาเพื่อลงมติการทำรายงาน การสอบสวนตลอดทั้งระยะเวลาในการสอบสวน เป็นต้น

5.2.3 การพิจารณาความผิดและโทษ

เมื่อปลัดกระทรวงได้รับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนแล้ว ในลำดับแรกปลัดกระทรวงจะต้องพิจารณาตรวจสอบว่าการสอบสวนถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ถูกต้องครบถ้วนในขั้นตอนใดก็ต้องสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว ตลอดทั้งอาจให้รวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมในประเด็นใดอีกก็ได้ ต่อมาหากปลัดกระทรวงเห็นว่าการสอบสวนถูกต้องครบถ้วนแล้วก็สามารถพิจารณามีความเห็นเพื่อสั่งหรือดำเนินการต่อไป เช่น ถ้าปลัดกระทรวงเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยแล้วโดยปกติตามข้อ 5.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีปกติทั่วไปนั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องมีคำสั่งยุติเรื่องดังกล่าว แต่กรณีนี้กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 56 กำหนดให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่ออธิบดีมีตำแหน่งต่ำกว่าปลัดกระทรวงก็ไม่อาจออกคำสั่งยุติเรื่องกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ตนเองเป็นผู้สั่งบรรจุได้ เนื่องจากปลัดกระทรวงเป็นผู้ทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น ในกรณีนี้จึงต้องเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะต้องดำเนินการทำคำสั่งยุติเรื่อง

แต่ถ้าปลัดกระทรวงพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทำการสอบสวนกระทำผิดวินัยกรณีใด มาตราใด และให้ลงโทษสถานโทษใดและอัตราโทษใดแล้ว ปลัดกระทรวงก็จะดำเนินการออกคำสั่งลงโทษต่อไป แต่อย่างไรก็ตามคำสั่งลงโทษหรือในกรณีที่ปลัดกระทรวงเห็นว่าเป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะมีมติงดโทษ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้นั้น กฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงทำคำสั่งได้เฉพาะกับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ประเภทอำนวยการระดับสูง

และประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ [117] ซึ่งตนเองสั่งบรรจุและแต่งตั้งเท่านั้น ส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ประเภทอำนวยการระดับต้นหรือระดับล่างลงไปต้องส่งให้อธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งแทน

5.2.4 การรายงานการดำเนินการทางวินัย

เมื่อปลัดกระทรวงและอธิบดีต่างออกคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งตนสั่งบรรจุและแต่งตั้งแล้ว ในกรณีที่มูลกล่าวหาเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ปลัดกระทรวงกับอธิบดีต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา แต่หากมูลกรณีกล่าวหาเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ไม่ได้ระบุไว้ให้ปลัดกระทรวงส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง จึงต้องพิจารณาตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษหรือสั่งยุติเรื่องหรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกันกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีปกติทั่วไปซึ่งได้อธิบายโดยละเอียดแล้วตามหัวข้อ 5.1

5.2.5 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ผู้ใดถูกสั่งลงโทษผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกันกับกรณีปกติทั่วไปซึ่งได้อธิบายโดยละเอียดแล้วตามหัวข้อ 5.1.7

จากที่ศึกษามาทั้งหมดสรุปได้ว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญนอกจากจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค หลักธรรมาภิบาล หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัย แนวคิดว่าด้วยความผิดและโทษทางวินัย รวมทั้งหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยด้วย ซึ่งในบทที่ 3 ผู้วิจัยได้ศึกษากรณีตัวอย่างการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท สังกัดกระทรวงคมนาคม กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันเพื่อทราบถึงสภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำความผิดวินัยร่วมกันต่อไป

[117] มาตรา 57 (3) (5) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

บทที่ 3
ศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

บทนี้ผู้วิจัยได้ศึกษากรณีตัวอย่างการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันที่กระทำผิดร่วมกันของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทในสังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งถือว่ามีความสมบูรณ์และชัดเจนมากที่สุด อันจะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมทางหลวง[118]

1.1 มูลกรณีกล่าวหา

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักตรวจสอบพิเศษภาค 11 จังหวัดนครสวรรค์) มีหนังสือแจ้งกรมทางหลวงให้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัด 3 ราย เนื่องจากตรวจสอบพบว่า โครงการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) **มีนาย พ. ที่ดำรงตำแหน่งวิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ (ผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 พิจิตร)** ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างได้ดำเนินขั้นตอนการจัดหาหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 27 กล่าวคือ มีการให้บริษัท ว. จำกัด ผู้รับจ้างที่เคยซื้อเอกสารประกวดราคางานในครั้งก่อนที่ได้ยกเลิกประกวดราคาไปแล้ว เข้าทำงานก่อนที่จะมีการประกาศประกวดราคาและทำสัญญาจ้าง โดยไม่ได้มีการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบต่อผู้มีอำนาจตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 12 อีกทั้งโครงการนี้มีการมอบหมายให้ **นาย ร. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการเป็นผู้ควบคุมงาน** ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 73 ก่อนเริ่มกระบวนการจัดจ้างและก่อนกระบวนการออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ควบคุมงาน กรณีจึงเป็นการปฏิบัติ

---

[118] ภาคผนวก ก การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวง ในโครงการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร)

หน้าที่ของผู้ควบคุมงานที่เป็นการบกพร่องหรือเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยระเบียบ ส่วนกระบวนการจัดหาตัวผู้รับจ้างในโครงการดังกล่าวมี **นางสาว ด. ตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุชำนาญงาน** ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง ซึ่งย่อมทราบอยู่แล้วว่า หน้างานมีการเข้าทำงานก่อน แต่ก็ยังมีการจัดทำเอกสารในกระบวนการจัดจ้างที่ไม่สอดคล้องหรือถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง จึงเป็นการบกพร่องหรือเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 27

กรมทางหลวง พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยกับ นาย พ. ที่ดำรงตำแหน่งวิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ (ผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 พิจิตร), นาย ร. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ (ผู้ควบคุมงาน) และนางสาว ด. ตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุชำนาญงาน (หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ) เป็นการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันกระทำความผิดวินัยร่วมกัน โดยมีข้าราชการดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ซึ่งมีปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 รวมอยู่ด้วย โดยกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 16 (1) กำหนดว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการดังกล่าวต่างกัน ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วแต่กรณี” **ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีดังกล่าวจึงเป็นของปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่า**[119]

1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการพิจารณาฐานความผิด และกำหนดโทษ

ปลัดกระทรวงคมนาคม เห็นว่า กรณีดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหา นาย พ. กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และนาย ร. กับนางสาว ด. กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง **จึงมีคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 226/2559 สั่ง ณ วันที่ 16 สิงหาคม 2559 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมทางหลวงทั้ง 3 ราย**

ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรงได้ดำเนินขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยไปตามกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 อาทิ แจ้งคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านกรรมการประชุมพิจารณาวางแนวทางการสอบสวน ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แจ้งข้อ

---

[119] หนังสือกรมทางหลวง ลับมาก ที่ คค 0605/108 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2559 ส่งเรื่องให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาดำเนินการทางวินัยข้าราชการทั้ง 3 ราย

กล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตน จากนั้นจึงพิจารณาลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดฐานใดและควรได้รับโทษในระดับใดจึงเหมาะสมพร้อมรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวต่อปลัดกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณา

ปลัดกระทรวงคมนาคมพิจารณารายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนว่า นาย พ. ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงให้ลดเงินเดือนร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

ส่วนนาย ร. ปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่ชอบด้วยระเบียบการควบคุมงานก่อสร้างตามข้อ 73 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ตามมาตรา 82 (1) และฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้ลงโทษตัดเงินเดือนในอัตราร้อยละ 2 ของเงินเดือนที่ได้รับสองเดือน แต่เป็นการกระทำผิดครั้งแรก จึงให้ลดโทษตัดเงินเดือนเป็นโทษภาคทัณฑ์แทน

สำหรับนาง ด. เมื่อไม่ได้เป็นคณะกรรมการใดในโครงการงานขยายสะพานเดชาติวงศ์และได้ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามขั้นตอนที่ระเบียบกำหนดแล้ว ย่อมไม่ถือว่าบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่มีความผิดทางวินัย จึงให้ยุติเรื่อง

ปลัดกระทรวงคมนาคมจึงได้อาศัยอำนาจ ตามมาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 ประกอบ ข้อ 67 (2) ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 **ออกคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ 270/2560 สั่ง ณ วันที่ 27 ตุลาคม 2560 ให้ลงโทษตัดเงินเดือน นาย พ. ร้อยละ 4 เป็นเวลา 3 เดือน และ**ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 66 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วย การดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 **ออกคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 271/2560 สั่ง ณ วันที่ 27 ตุลาคม 2560 ให้ยุติเรื่องนาง ด.**

การลงโทษภาคทัณฑ์ นาย ร. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ สังกัดศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) กรมทางหลวงนั้น มาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 67 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมทางหลวงในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

ที่จะเป็นผู้สั่งลงโทษ ปลัดกระทรวงคมนาคมจึงสั่งอธิบดีกรมทางหลวงให้ดำเนินการออกคำสั่งลงโทษแล้วสำเนาคำสั่งส่งไปยังกระทรวงคมนาคม

ต่อมาอธิบดีกรมทางหลวงจึงได้มีคำสั่งกรมทางหลวง ที่ จ..3.1/27/2560 สั่ง ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2560 ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ นาย ร. และได้มีหนังสือ ลับ ที่ คค 06003/107 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2560 ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์นาย ร. ให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาต่อไป

2. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมทางหลวงชนบท[120]

2.1 มูลกรณีกล่าวหา

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือ ลับ ที่ ตผ 0016/1228 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2557 แจ้งและยืนยันผลการตรวจสอบการจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามสัญญาจ้างเลขที่ 143/2555ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2555 ว่าไม่เห็นพ้องด้วยกับคำชี้แจงของกรมทางหลวงชนบท ประเด็นการประมาณราคากลางของคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่สูงกว่าความเป็นจริง จึงให้กรมทางหลวงชนบทตรวจสอบหาผู้รับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน 4,951,627.46 บาทให้กับทางราชการและพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับคณะกรรมการกำหนดราคากลางในโครงการดังกล่าว ประกอบด้วย นาย ส. ตำแหน่งวิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ (ประเภทอำนวยการระดับสูง) นาย ศ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ และนาย สำ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กล่าวหาคณะกรรมการกำหนดราคากลางทั้ง 3 ราย ว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การจัดจ้างมีราคาเริ่มต้นในการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์สูงกว่าความเป็นจริง

กรมทางหลวงชนบท จึงดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในโครงการดังกล่าวแล้วเห็นว่าคณะกรรมการกำหนดราคากลางตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกล่าวหานาย ส. ตำแหน่งวิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ (ประเภทอำนวยการระดับสูง) มีปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่วนนาย ศ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ กับนาย สำ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ มีอธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

---

[120] ภาคผนวก ข การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวงชนบท ในโครงการจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน ในกรมเดียวกันกระทำความผิดวินัยร่วมกัน โดยกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 16 (1) กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีดังกล่าวเป็นของปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่ากรมทางหลวงชนบท จึงส่งเรื่องให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาดำเนินการทางวินัยข้าราชการทั้ง 3 ราย ดังกล่าว[121]

2.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาฐานความผิด และกำหนดโทษ

ปลัดกระทรวงคมนาคม เห็นว่า กรณีดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าคณะกรรมการกำหนดราคากลางข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงมีคำสั่งที่ 15/2559 สั่ง ณ วันที่ 22 มกราคม 2559 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมทางหลวงชนบททั้ง 3 ราย

ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงได้ดำเนินขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยไปตามกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 อาทิ แจ้งคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านกรรมการ ประชุมพิจารณาวางแนวทางการสอบสวน ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตน จากนั้นจึงพิจารณาลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดฐานใดและควรได้รับโทษในระดับใดจึงเหมาะสมพร้อมรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวต่อปลัดกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณา

ปลัดกระทรวงคมนาคมพิจารณารายงานการสอบสวนดังกล่าวแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนว่า ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสามรายไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัย ตามมาตรา 82 (2) ประกอบกับมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงเห็นควรลงโทษในระดับภาคทัณฑ์ ตามมาตรา 88 แต่เนื่องจากเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ประกอบกับข้าราชการทั้งสามรายรับราชการมานาน ไม่เคยกระทำผิดวินัยมาก่อน จึงมีเหตุอันควรงดโทษเป็นว่ากล่าวตักเตือนแทนตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ปลัดกระทรวงคมนาคม จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 96 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 71 แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วย

---

[121] หนังสือกรมทางหลวงชนบท ลับ ที่ คค 0701.3/54 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2558

การดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ออกคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 295/2560 สั่ง ณ วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 ให้งดโทษภาคทัณฑ์ นาย ส. โดยให้ว่ากล่าวตักเตือน

ส่วน นาย ศ. และนาย สำ. ตามมาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 67 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้สั่งลงโทษ ปลัดกระทรวงคมนาคมจึงสั่งอธิบดีกรมทางหลวงดำเนินการออกคำสั่งลงโทษแล้วสำเนาคำสั่งส่งไปยังกระทรวงคมนาคม

ต่อมาอธิบดีกรมทางหลวงชนบทจึงได้มีคำสั่งกรมทางหลวงชนบท ที่ 2346/2560 สั่ง ณ วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ให้งดโทษภาคทัณฑ์ นาย ศ. โดยให้ว่ากล่าวตักเตือนและได้มีคำสั่งกรมทางหลวงชนบท ที่ 2349/2560 สั่ง ณ วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ให้งดโทษภาคทัณฑ์ นาย สำ. โดยให้ว่ากล่าวตักเตือน

3. บทสรุปสภาพปัญหากรณีตัวอย่าง

จากการศึกษาสภาพปัญหากรณีตัวอย่างที่ 1. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวง ในโครงการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) และกรณีตัวอย่างที่ 2. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวงชนบท ในโครงการจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยพบว่าเป็นกรณีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน โดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุของข้าราชการดังกล่าวต่างกันตามมาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมเดียวกัน ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญหรือตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (5) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับชำนาญงาน อธิบดีกรมเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (10) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ปลัดกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีกรม จึงเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ทางวินัย พิจารณาฐานความผิดและกำหนดโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันได้ทั้งหมด แต่เมื่อปลัดกระทรวงคมนาคมจะทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการดังกล่าวกลับปรากฏว่าปลัดกระทรวงคมนาคมไม่อาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการได้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน เพราะมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัย ทำให้ปลัดกระทรวงต้องส่งเรื่องการสอบสวนและการลงโทษไปให้อธิบดีกรมทำคำสั่งลงโทษทางวินัยแทนแล้วส่งกลับไปให้ปลัดกระทรวงเสนอ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาต่อไป ส่งผลให้การทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันมีระยะเวลาเหลื่อมล้ำกัน 1 ถึง 2 เดือน โดยข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยในทันที และเป็นที่น่าสังเกตว่า กรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันปลัดกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกลับมีอำนาจสั่งให้ยุติเรื่องได้ทั้งหมด แม้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะอยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของอธิบดีกรมก็ตาม

ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแต่พียงผู้เดียวโดยทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว ต่อมาปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณารายงานการสอบสวนโดยพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ฐานความผิด และกำหนดระดับโทษที่เหมาะสมกับความผิดกับข้าราชการทุกรายแล้ว การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจทำคำสั่งลงโทษข้าราชการที่มีอธิบดีสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ด้วย ย่อมส่งผลให้กระบวนการการดำเนินการทางวินัยทั้งระบบมีความล่าช้าไม่เป็นไปด้วยความรวดเร็วตามหลักการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญและหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาในมูลกรณีเดียวกันซึ่งอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเดียวกันได้รับทราบคำสั่งลงโทษไม่พร้อมกัน ทำให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์เริ่มต้นของข้าราชการแต่ละรายแตกต่างกันเหลื่อมล้ำกัน ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคในเบื้องหน้าของกฎหมาย โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันไว้ในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4
วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของไทยกรณีปกติทั่วไป ผู้วิจัยพบว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ผู้บังคับบัญชาที่สั่งบรรจุและแต่งตั้งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย เนื่องจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นผู้ทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งต่างๆ มาบรรจุเข้ารับราชการ ตลอดทั้งผู้บังคับบัญชายังมีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้กระทำผิดวินัย[122] แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยและพิจารณาโทษที่เหมาะสมกับฐานความผิด ทั้งนี้ เพราะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชามากที่สุดย่อมรู้ถึงความประพฤติและพฤติกรรมของข้าราชการและปัญหาภายในส่วนราชการที่ตนบังคับบัญชาอยู่ดีกว่าผู้อื่น จึงสามารถพิจารณาพฤติการณ์การกระทำความผิดวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ว่าเป็นความผิดฐานใดและระดับอัตราโทษเท่าใดจึงเหมาะสมและสมควรได้รับการบรรเทาโทษหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 94 (4)[123] ประกอบกับข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556[124] ได้กำหนดกรณีเฉพาะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกัน

---

[122] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 87 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

[123] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 94 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(4) สำหรับกรณีอื่น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

[124] กฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ข้อ 16 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน สำหรับกรณีอื่นตามมาตรา 94(4) ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการดังกล่าวต่างกัน ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณี

ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการดังกล่าวต่างกันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการรายที่ตนเองไม่ได้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันกับข้าราชการที่ตนเองสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้ ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการกรณีปกติทั่วไปตามมาตรา 57 ไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ใต้บังคับบัญชาของตนเองได้อีกต่อไป และต้องผูกพันถือตามข้อพิจารณาและความเห็นของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าในการทำคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนโดยที่ไม่อาจพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ฐานความผิดและระดับโทษที่เหมาะสมเป็นอย่างอื่นได้

สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันในบทนี้เป็นการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีเฉพาะตามมาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไป

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 94 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน...ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(4) สำหรับกรณีอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

โดยกรณีอื่นในมาตรา 94 (4) นั้น

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 16 กำหนดว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน สำหรับกรณีอื่นตามมาตรา 94 (4) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการดังกล่าวต่างกันให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน…”

จากมาตรา 94 (4) และข้อ 16 (1) ข้างต้น เป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญหลายรายตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันไม่ว่าจะเป็นวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไม่ร้ายแรงก็ตามและมีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุต่างกันด้วย กล่าวคือ กรณีที่

ข้าราชการที่ดำรงประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญกระทำผิดวินัยร่วมกันกับประเภทอำนวยการระดับต้นหรือระดับล่าง เช่น ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส เป็นต้น ซึ่งมีอธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 ศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน โดยผู้วิจัยได้ศึกษากรณีตัวอย่างการดำเนินการทางวินัยของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท ซึ่งข้อเท็จจริงจากกรณีตัวอย่างพบว่า ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงหรือประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ซึ่งมีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (5) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่วนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นหรือระดับล่างลงมาจะมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (6) (9) และ (10) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน[125]

---

[125] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 57 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 66 ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม...หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(8) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ให้ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(9) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง

ดังนั้น เมื่อข้าราชการหลายรายดังกล่าวมีตำแหน่งต่างกันและปฏิบัติราชการอยู่ภายในกรมเดียวกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันแล้ว มาตรา 94 (4) และข้อ 16 (1) จึงกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่า คือ ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย[126] ฉะนั้น อธิบดีจะไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกรณีดังกล่าวได้อีก เมื่อปลัดกระทรวงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จะกำหนดแนวทางการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 3 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557 รวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไป เช่น หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักกฎหมายปกครอง เป็นต้น ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยโดยสรุปดังนี้

1. การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไม่ร้ายแรงต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา

2. เมื่อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งแต่งตั้งโดยเร็วและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน หากไม่อาจแจ้งคำสั่งให้ทราบโดยตรงได้หรือมีเหตุจำเป็นอื่นให้แจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา

3. ผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

4. ให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีกล่าวหาทั้งหมดตามคำสั่ง

5. แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหา

6. บันทึกถ้อยคำและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(10) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

[126] สำนักงาน ก.พ. *"สรุปสาระสำคัญของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556"* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. 2553 หน้า 16

7. รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไว้ในสำนวนและนำเสนอความเห็นต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณา

8. จัดทำรายงานการสอบสวนพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันวันนับแต่วันที่มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรก

จากนั้นปลัดกระทรวงจะพิจารณาฐานความผิดและกำหนดระดับโทษที่เหมาะสมกับความผิด ต่อมาปลัดกระทรวงจึงจะดำเนินการทำคำสั่งลงโทษ งดโทษ หรือยุติเรื่อง แล้วแต่กรณีเฉพาะกับข้าราชการที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของปลัดกระทรวงเท่านั้น ส่วนข้าราชการที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของอธิบดี ปลัดกระทรวงจะแจ้งให้อธิบดีทำคำสั่งลงโทษ หรืองดโทษ

จากขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียใน 2 กรณี คือ กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 : ปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่างเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกัน และกรณีตามข้อเสนอ : ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 :ปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่างเป็นผู้ทำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

1.1 ข้อดี

จากการศึกษาพบว่า หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หมายถึง หลักในการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ซึ่งประกอบด้วย หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนองหลักภาระรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักการมุ่งฉันทามติ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักที่ใช้ในการบริหารงานราชการแผ่นดินให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการบริหารงานแผ่นดินจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้บุคลากรของรัฐต้องมีคุณภาพซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนของไทยได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในแต่ละระดับมีความเป็นอิสระในบริหารงานบุคคลภายในองค์กร ตามหลักการกระจายอำนาจโดยมีอำนาจหน้าที่ตั้งแต่การสรรหา

บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่ง เพื่อบรรจุแต่งตั้งให้เข้ารับราชการ การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย รวมทั้งการพิจารณาความผิดทางวินัยและการลงโทษทางวินัยด้วย ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่างเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันดังเช่นกรณีการดำเนินการทางวินัยโดยปกติทั่วไปก็เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรตามหลักการกระจายอำนาจตามหลักธรรมาภิบาล

1.2 ข้อเสีย

1.2.1 จากข้อดีข้างต้น แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ภายในอำนาจของตน ซึ่งเป็นไปตามหลักปกติทั่วไปของการดำเนินการทางวินัยที่ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจอิสระและสามารถใช้ดุลพินิจบริหารงานบุคคลภายในองค์กรก็ตาม แต่จากการศึกษามาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 **ผู้วิจัยพบว่า ข้อดีดังกล่าวไม่เป็นผลดีกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันโดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการดังกล่าวต่างกัน** กล่าวคือ ในกรณีดังตัวอย่างที่ยกขึ้นกล่าวในบทที่ 3 นั้น กฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีมีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันทั้งหมด โดยปลัดกระทรวงจะเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยพร้อมกำหนดโทษที่เหมาะสมกับข้าราชการทั้งหมด แต่เมื่อปลัดกระทรวงจะทำคำสั่งลงโทษกลับมีอำนาจทำคำสั่งได้เฉพาะกับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงหรือประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญที่ตนเองมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เท่านั้น ส่วนข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นหรือระดับล่างลงไปที่อธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุตามมาตรา 57 ปลัดกระทรวงจะต้องส่งผลการพิจารณาไปให้อธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษแทน **ซึ่งกรณีนี้อธิบดีจะต้องผูกพันและถือตามความเห็นของปลัดกระทรวง โดยอธิบดีไม่อาจใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือพิจารณาผลเป็นอย่างอื่นได้** เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้แล้วว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้เป็นอำนาจโดยเฉพาะของปลัดกระทรวงผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น เมื่ออธิบดีไม่อาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในมูลกล่าวหาเดียวกันได้อีก จึงทำให้อธิบดีไม่อาจพิจารณาฐานความผิดและกำหนดระดับโทษ

โทษที่เหมาะสมกับความผิดเป็นอย่างอื่นได้ แม้ว่าอธิบดีจะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิดและทราบถึงความประพฤติและพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชามากที่สุดที่จะสามารถพิจารณามูลความผิดให้เหมาะสมกับระดับโทษทางวินัยได้ก็ตาม ฉะนั้น **กรณีเช่นนี้จึงทำให้อธิบดีไม่สามารถใช้ดุลพินิจหรือมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของตนได้อย่างแท้จริง**

1.2.2 เมื่อปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันทุกรายแล้ว หากปลัดกระทรวงพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูล โดยปกติตามมาตรา 91 และ 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุยุติเรื่องได้ ดังนั้น หากตีความตามตัวอักษรแล้ว ทั้งปลัดกระทรวงและอธิบดีก็ต้องแยกกันทำคำสั่งยุติเรื่องข้าราชการที่ตนเองสั่งบรรจุ แต่อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาข้อ 56 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กลับกำหนดว่าให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปเท่านั้น แต่ก็ไม่ได้ระบุชัดเจนให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งยุติเรื่องกับข้าราชการได้ทุกราย ทำให้มีปัญหาว่าคำสั่งยุติเรื่องนั้นอธิบดีสามารถออกคำสั่งได้หรือไม่ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอธิบดีเป็นผู้ที่มีตำแหน่งต่ำกว่าปลัดกระทรวงประกอบกับอธิบดีไม่ได้เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเรื่องดังกล่าวและตามหลักอำนาจบังคับบัญชาแล้วอธิบดีย่อมไม่อาจออกคำสั่งยุติเรื่องในเรื่องที่ปลัดกระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งได้ จากการศึกษาจึงพบว่าปัจจุบันปลัดกระทรวงเป็นผู้ออกคำสั่งยุติเรื่องข้าราชการได้ทุกรายแม้ว่าข้าราชการบางรายจะมีอธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุก็ตาม **ซึ่งกรณีเช่นนี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับข้อ 1.2.1 ที่ทำให้อธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจดุลพินิจหรือมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของตนเอง**

1.2.3 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปลัดกระทรวงมีอำนาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญที่ตนสั่งบรรจุเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือสามัญที่อธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุได้ เนื่องจากมาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 67 และข้อ 68 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556[127] กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ

---

[127] กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ข้อ 67 โทษสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 96 ที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งลงโทษได้ มีดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน

(3) ลดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

สั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษหรืองดโทษทางวินัย ส่งผลให้ปลัดกระทรวงไม่อาจทำคำสั่งลงโทษหรืองดโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกัน ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันในคราวเดียวพร้อมกันได้ ปลัดกระทรวงจึงต้องส่งผลการสอบสวนและระดับโทษตามที่ได้ให้ความเห็นชอบแล้วไปให้อธิบดีทำคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการที่อธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุเท่านั้น **ส่งผลให้ระยะเวลาที่ปลัดกระทรวงและอธิบดีทำคำสั่งลงโทษข้าราชการในมูลกรณีเดียวกันเกิดขึ้นไม่พร้อมกัน** อีกทั้ง ในระหว่างที่อธิบดีรับเรื่องไปดำเนินการทำคำสั่งลงโทษหรืองดโทษ แล้วแต่กรณี กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาเวลาบังคับไว้ว่าอธิบดีจะต้องทำคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของอธิบดีภายในระยะเวลาใด จึงทำให้ข้าราชการที่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้ากว่าไม่เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทำให้เกิดสิทธิอุทธรณ์โทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เหลื่อมล้ำกันซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ ข้าราชการที่ปลัดกระทรวงเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะมีสิทธิอุทธรณ์โทษทางวินัยภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง[128] ก่อนข้าราชการอื่นที่กระทำผิดร่วมกัน ซึ่งจะต้องรออธิบดีออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป จึงจะเกิดสิทธิในการอุทธรณ์โทษทางวินัย โดยไม่อาจทราบกำหนดระยะเวลาที่อธิบดีจะออกคำสั่งได้ **ซึ่งลักษณะดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการการดำเนินการทางวินัยทั้งระบบสร้างขั้นตอนที่เกินความจำเป็นไม่มีความรวดเร็ว ขัดต่อหลักการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ และหลักการกระจายอำนาจตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งหลักความเสมอภาคเนื่องจากเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญจะต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน**

1.2.4 เมื่อกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต่างเป็นผู้ทำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันแล้ว ปลัดกระทรวงมีหน้าที่ต้องส่งเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวให้ อ.ก.พ.

การสั่งลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ถ้าจำนวนเงินที่จะต้องตัดหรือลดมีเศษไม่ถึงสิบบาทให้ปัดเศษทิ้ง

ข้อ 68 โทษสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 97 ที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งลงโทษได้ มีดังต่อไปนี้

(1) ปลดออก

(2) ไล่ออก

[128] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 9 การอุทธรณ์

มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

กระทรวง พิจารณาต่อไป[129] โดยปลัดกระทรวงไม่จำต้องรอคำสั่งลงโทษทางวินัยจากอธิบดีก็ได้ ซึ่งพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103 ที่บัญญัติว่า "เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้วให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา..." ดังนั้น ปลัดกระทรวงจึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแยกส่งเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งลงโทษเฉพาะข้าราชการซึ่งตนสั่งบรรจุและแต่งตั้งก็ได้ เช่น หากมีข้าราชการที่อยู่ในอำนาจของปลัดกระทรวงบางรายถูกลงโทษในระดับปลดออกแล้ว เกษียณอายุราชการ หากจะรอให้อธิบดีทำคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้ที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของอธิบดีแล้ว จึงส่งเรื่องการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา จะทำให้ข้าราชการรายดังกล่าวได้รับเงินบำเหน็จบำนาญล่าช้า เพราะกระทรวงการคลังจะจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้ก็ต่อเมื่อผลการพิจารณาโทษทางวินัยเสร็จสิ้นขั้นตอนการดำเนินการแล้ว หรือในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษเร่งรัดการส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา ปลัดกระทรวงก็มีหน้าที่ต้องส่งเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาโดยเร็ว ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการผู้ที่ร่วมกันกระทำผิดวินัยในมูลกรณีเดียวกันแต่ละรายจะได้รับการพิจารณาจาก อ.ก.พ. กระทรวง ไม่พร้อมกัน ดังตัวอย่างในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า มูลกรณีกล่าวหาว่าข้าราชการหลายรายตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันกระทำผิดทางวินัยร่วมกันในรูปของคณะกรรมการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างในโครงการของรัฐโครงการเดียวกัน **ซึ่งหากมีการนำเสนอเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของปลัดกระทรวงและอธิบดีให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาคนละคราวกัน จะทำให้ อ.ก.พ. กระทรวงใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐานต่างๆ ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยที่เกิดจากมูลกรณีเดียวกันแตกต่างกันได้อันมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 (4)[130] ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าขัดต่อหลักความรวดเร็วและหลักความเสมอภาค**

---

[129] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
มาตรา 16 อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
(3) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

[130] พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

1.2.5 กรณีไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของ อ.ก.พ. กระทรวง กล่าวคือ หากปลัดกระทรวงไม่รอคำสั่งลงโทษทางวินัยจากอธิบดีและได้แยกส่งเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาก่อน และ อ.ก.พ. กระทรวงได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานต่างๆ ตลอดทั้งระดับโทษเสร็จสิ้นแล้ว ต่อมาปรากฏว่า อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าวหมดวาระการดำรงตำแหน่งลง กล่าวคือ อ.ก.พ. กระทรวง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี[131] กระทรวงก็ต้องดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิและคัดเลือกข้าราชการพลเรือนใหม่เพื่อเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกจะต้องใช้ระยะเวลา และหากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อธิบดีได้ส่งคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่ตนสั่งบรรจุและแต่งตั้งมายังปลัดกระทรวงเพื่อรวมส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาเช่นนี้แล้ว เรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งของอธิบดีจะได้รับการพิจารณาจาก อ.ก.พ. กระทรวงชุดใหม่ ซึ่งเป็นคนละชุดกันกับ อ.ก.พ. กระทรวงที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งของปลัดกระทรวง ทั้งที่มูลเหตุของการกระทำผิดทางวินัยเกิดจากมูลกรณีเดียวกัน ซึ่งควรได้รับการพิจารณาพร้อมกันในคราวเดียว อีกทั้ง กรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงแต่ละคณะสามารถพิจารณาผลการสอบสวนแตกต่างกันได้โดยไม่ต้องผูกพันผลการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐานต่างๆ ตลอดทั้งความเหมาะสมของระดับโทษ เนื่องจากเป็นอำนาจดุลพินิจ รวมถึงยังไม่มีข้อกฎหมายใดกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวงชุดใหม่ต้องผูกพันข้อเท็จจริง ข้อพิจารณา และข้อกฎหมายตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงชุดเดิมพิจารณาเห็นชอบไว้ **ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ลักษณะเช่นนี้ทำให้ผลการพิจารณาทางวินัยแตกต่างกันได้ ซึ่งจะสร้างความไม่เป็นธรรมและเสมอภาคเท่าเทียมกันให้กับข้าราชการที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน**

---

(4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

[131] กฎ ก.พ.ว่าด้วยการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิและการเลือกข้าราชการพลเรือนเพื่อเป็นอนุกรรมการใน อ.ก.พ. สามัญ พ.ศ. 2552 ข้อ 5 ให้อนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

2. กรณีตามข้อเสนอ :ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

2.1 ข้อดี

2.1.1 เมื่อมาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้อำนาจพิเศษโดยเฉพาะแก่ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย พิจารณาความผิดและกำหนดระดับโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันทุกรายได้ ดังนั้น ในชั้นการทำคำสั่งลงโทษข้าราชการดังกล่าว ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนสุดท้ายเพื่อเสร็จสิ้นกระบวนการดำเนินการทางวินัยก่อนส่งเรื่องการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา จึงไม่จำต้องสร้างขั้นตอนให้เกิดความยุ่งยากหรือประวิงระยะเวลาให้ล่าช้าออกไป **ฉะนั้น ในกรณีนี้ หากกฎหมายให้อำนาจปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดร่วมกันทั้งหมดแล้ว จะทำให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีมีอำนาจเต็มในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวได้จนเสร็จสิ้นอันจะเป็นผลดีในแง่ของความเป็นเอกภาพในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรในระดับกระทรวง มิฉะนั้นแล้ว ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี[132]จะไม่อาจใช้อำนาจบังคับบัญชาซึ่งตนมีอยู่ตามสายการบังคับบัญชาได้อย่างแท้จริง**

2.1.2 หากข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ถูกเรียกหรือแจ้งให้ทราบคำสั่งลงโทษ งดโทษ หรือยุติเรื่อง แล้วแต่กรณี โดยปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีได้ในคราวเดียวกัน จะทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วยความรวดเร็วไม่ล่าช้า ก่อให้เกิดสิทธิอุทธรณ์โทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เสมอภาคพร้อมกันทุกราย อันจะเป็นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในการใช้สิทธิอุทธรณ์

---

[132] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
มาตรา 21 ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

2.1.3 ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันทุกรายที่ปลัดกระทรวงทำคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วจะได้รับการพิจารณาจาก อ.ก.พ. กระทรวงในคราวเดียวกัน โดย อ.ก.พ. กระทรวงชุดเดียวกันเป็นผู้พิจารณา ก่อให้เกิดความเสมอภาค รวดเร็วและลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น

2.1.4 หากกระบวนการดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นภายในองค์กรเดียวได้อย่างรวดเร็วขึ้นก็จะทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกรายซึ่งถูกลงโทษทางวินัยที่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการดำเนินการทางวินัยย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองในฐานะเป็นโจทก์ร่วมกันได้อย่างรวดเร็วต่อไป

2.1.5 การให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสร้างความเสมอภาคระหว่างข้าราชการที่ถูกกล่าวหาร่วมกันในมูลกรณีเดียวกันและมีความสอดคล้องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยตามหลักความเสมอภาคและหลักธรรมาภิบาล

2.1.6 การให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันจะทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยเกิดความสะดวกรวดเร็ว รัฐไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและสิ้นเปลืองบุคลากรในการปฏิบัติงานที่มีลักษณะดังกล่าว อีกทั้ง ยังทำให้ประหยัดเวลาและเกิดความคุ้มค่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่งานราชการและข้าราชการที่ถูกลงโทษ

2.2 ข้อเสีย

2.2.1 เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันทุกรายถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการในการพิจารณาลงโทษทางวินัยย่อมจะสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องปลัดกระทรวงผู้เป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีในฐานะผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

2.2.2 การที่ปลัดกระทรวงเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันทุกรายจะเป็นการลิดรอนอำนาจหน้าที่ของอธิบดีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทำให้อธิบดีไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลภายในกรมของตนเอง

3. กรณีเปรียบเทียบ

จากการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียทั้งสองกรณีข้างต้นพบว่า กรณีที่ 1. การให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่างเป็นผู้ทำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันตามที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้ มีข้อดี คือ สอดคล้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีปกติทั่วไปที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีความเป็นอิสระและสามารถใช้อำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของตนได้ตามหลักการกระจายอำนาจไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาฐานความผิด การกำหนดระดับโทษที่เหมาะสมกับความผิดและการออกคำสั่งลงโทษ งดโทษหรือยุติเรื่อง **แต่อย่างไรก็ตามจากข้อดีดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าไม่อาจใช้ได้กับกรณีตามมาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันได้** เนื่องจากกรณีดังกล่าวมีมูลกล่าวหาเรื่องเดียวกันที่มีผู้กระทำผิดหลายคนและหลายตำแหน่งไม่อาจแยกกันดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาต่างรายกันได้ เพราะจะทำให้การสอบสวนและผลการพิจารณาฐานความผิดตลอดทั้งการกำหนดระดับโทษที่เหมาะสมกับความผิดแตกต่างกันไปตามอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น มาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 255 จึงกำหนดให้อำนาจปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม รวดเร็ว และเสมอภาคแก่ข้าราชการทั้งหมด แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ปลัดกระทรวงไม่อาจทำคำสั่งลงโทษข้าราชการที่ตนเองสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ทั้งหมด เพราะกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีต่างเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่ตนสั่งบรรจุและแต่งตั้งเท่านั้น จึงส่งผลเสียในหลายประการ เช่น อธิบดีไม่อาจใช้อำนาจดุลพินิจในการเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือพิจารณาเปลี่ยนแปลงผลการสอบสวนที่ปลัดกระทรวงพิจารณาเห็นชอบแล้วเป็นอย่างอื่นหรือพิจารณาสั่งยุติเรื่องได้และข้าราชการที่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาจะได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้ากว่าข้าราชการที่มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา ส่งผลให้สิทธิอุทธรณ์โทษทางวินัยในเรื่องที่มีมูลกรณีกล่าวหาเดียวกันต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เกิดขึ้นไม่พร้อมกันกับ

ข้าราชการที่มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา ตลอดทั้ง การนำเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาอาจแยกเสนอคนละคราวกันได้ และหาก อ.ก.พ. กระทรวงคณะก่อนที่พิจารณาหมดวาระลง อ.ก.พ. กระทรวงคณะใหม่ก็สามารถใช้อำนาจดุลพินิจแตกต่างกันได้โดยไม่ต้องผูกพันข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐานต่างๆ ตลอดทั้งผลการพิจารณาที่ อ.ก.พ. กระทรวงคณะก่อนพิจารณาไว้

จากข้อเสียในกรณีที่ 1. ผู้วิจัยเห็นว่า หากได้รับการแก้ไขให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้ทำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันด้วยตามข้อเสนอในกรณีที่ 2. จะส่งผลดีมากกว่า กล่าวคือ จะทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยโดยปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเสร็จสิ้นด้วยความรวดเร็ว ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันทั้งหมดในมูลกรณีกล่าวหาเดียวกันได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยและเกิดสิทธิอุทธรณ์โทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พร้อมกัน และสามารถนำเรื่องเสนอให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาได้ในคราวเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความรวดเร็วเป็นธรรม เสมอภาคและลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า หลักการดำเนินการทางวินัยในกรณีปกติทั่วไป เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญรายใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนิน การทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้แก่ การสืบสวนข้อเท็จจริง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไม่ร้ายแรง การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษและการสั่งลงโทษงดโทษ หรือยุติเรื่อง แล้วแต่กรณี ซึ่งขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่ในกฎหมายนั้นจะได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้วิจัยพบว่า มาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน กล่าวคือ ข้าราชการที่ดำรงประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นหรือระดับล่างลงมา อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ดังนั้น เมื่อข้าราชการดังกล่าวถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าจะเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อธิบดีจะไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการที่ตนสั่งบรรจุและแต่งตั้งในมูลกรณีกล่าวหาเดียวกันได้อีก ต่อมาเมื่อปลัดกระทรวงพิจารณาความผิดทางวินัยและกำหนดโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการสอบสวน

รายงานเสร็จสิ้นแล้ว ในชั้นทำคำสั่งลงโทษ ปลัดกระทรวงไม่อาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนนั้นได้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน เนื่องจากมาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 67 และข้อ 68 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษทางวินัย ฉะนั้น ปลัดกระทรวงจึงต้องส่งผลการพิจารณาให้อธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการที่อธิบดีสั่งบรรจุและแต่งตั้งแทน จากขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันซึ่งมีข้อดีข้อเสียใน 2 กรณี ดังนี้

1.1 กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 :ปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่างเป็นผู้ทำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

1.1.1 ข้อดี

การที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้ใช้อำนาจทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญก็เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรตามหลักการกระจายอำนาจตามหลักธรรมาภิบาล

1.1.2 ข้อเสีย

1) ปลัดกระทรวงทำคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เฉพาะกับข้าราชการที่ตนเองสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 57 เท่านั้น ส่วนข้าราชการที่อธิบดีสั่งบรรจุและแต่งตั้งนั้น อธิบดีจะต้องผูกพันและปฏิบัติตามความเห็นของปลัดกระทรวงโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือพิจารณาผลเป็นอย่างอื่นได้ ทำให้อธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจดุลพินิจหรือมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของตนได้อย่างแท้จริง

2) เมื่อปลัดกระทรวงเห็นควรสั่งยุติเรื่อง ปลัดกระทรวงเท่านั้นที่สามารถพิจารณาสั่งยุติเรื่องดังกล่าวกับข้าราชการทุกรายได้ แม้ว่าข้าราชการบางรายจะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ในอำนาจสั่งบรรจุของอธิบดีก็ตาม ทำให้อธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจดุลพินิจหรือมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของตนได้อย่างแท้จริงเช่นเดียวกัน

3) การที่ปลัดกระทรวงต้องส่งผลการพิจารณาให้อธิบดีทำคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการที่อธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งแทน ส่งผลให้ระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการที่กระทำผิดวินัยร่วมกันเกิดขึ้นไม่พร้อมกัน เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาเวลาบังคับไว้ว่าอธิบดีจะต้องทำคำสั่งลงโทษทางวินัยภายในระยะเวลาใด ดังนั้น จึงส่งผล

ให้ข้าราชการที่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้าไม่เป็นไปด้วยความรวดเร็วตามหลักการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญและหลักธรรมาภิบาล และทำให้เกิดสิทธิอุทธรณ์โทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้กระทำผิดวินัยร่วมกันที่อยู่ภายใต้กระบวนการเดียวกันอันขัดต่อหลักความเสมอภาคในเบื้องหน้าของกฎหมาย

4) เมื่อปลัดกระทรวงและอธิบดีต่างต้องทำคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใต้บังคับบัญชาของตน การส่งเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา ก็สามารถนำเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง ได้ไม่พร้อมกัน ส่งผล ให้ อ.ก.พ. กระทรวงต้องพิจารณาเรื่องที่มีมูลกรณีเดียวกันถึงสองคราว ซึ่งมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นก่อให้เกิดความล่าช้าไม่เป็นไปด้วยความรวดเร็ว

5) เมื่อปลัดกระทรวงไม่รอคำสั่งลงโทษทางวินัยจากอธิบดี แล้วรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ก่อน และ อ.ก.พ. กระทรวงได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐานต่างๆ ตลอดทั้งระดับโทษทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว หากต่อมา อ.ก.พ. กระทรวงหมดวาระลง และอธิบดีได้ส่งเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา เช่นนี้แล้ว อ.ก.พ. กระทรวงชุดใหม่ อาจใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงแตกต่างจากชุดก่อนหน้านั้นได้ ซึ่งเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับข้าราชการที่กระทำผิดร่วมกันขัดต่อหลักความเสมอภาค

1.2 กรณีตามข้อเสนอ :ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกัน

1.2.1 ข้อดี

1) ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีมีอำนาจเต็มในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญได้ทุกรายจนเสร็จสิ้น อันจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการใช้อำนาจบังคับบัญชาซึ่งตนมีอยู่ตามสายการบังคับบัญชาบริหารงานบุคคลภายในกระทรวงได้อย่างแท้จริง

2) การเรียกหรือแจ้งให้ทราบถึงคำสั่งลงโทษ งดโทษ หรือยุติเรื่อง แล้วแต่กรณี โดยปลัดกระทรวงในเวลาเดียวกัน ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกรายเกิดสิทธิอุทธรณ์โทษทางวินัยพร้อมกันทุกราย อันจะเป็นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในการใช้สิทธิอุทธรณ์

3) ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ปลัดกระทรวงออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว จะได้รับการพิจารณาจาก อ.ก.พ. กระทรวงในคราวเดียวกันก่อให้เกิดความเสมอภาค รวดเร็วและลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง

4) เมื่อการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรเดียวกันเสร็จสิ้นกระบวนการอย่างรวดเร็ว จะทำให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยใช้สิทธิยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้อย่างรวดเร็วเช่นกัน

5) การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและสร้างความเสมอภาคระหว่างข้าราชการที่กระทำผิดวินัยร่วมกันในมูลกรณีเดียวกันและมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินการทางวินัย หลักความเสมอภาคและหลักธรรมาภิบาล

6) กระบวนการดำเนินการทางวินัยเกิดความสะดวก รวดเร็ว รัฐไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและสิ้นเปลืองบุคลากรในการปฏิบัติงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันตามหลักธรรมาภิบาล

1.2.2 ข้อเสีย

1) ปลัดกระทรวงในฐานะผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอาจถูกข้าราชการพลเรือนสามัญที่อธิบดีสั่งบรรจุแต่งตั้งยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

2) อธิบดีไม่อาจใช้อำนาจดุลพินิจหรือมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลภายในกรมของตนเอง

1.3 กรณีเปรียบเทียบ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น หากกฎหมายกำหนดให้อำนาจปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นผู้ทำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันจะก่อให้เกิดความรวดเร็ว เป็นธรรม เสมอภาคและลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลในบทที่ 2 บทที่ 3 และวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันในบทที่ 4 แล้ว ขอเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาว่าเพื่อให้สามารถบรรลุถึงเจตนารมณ์ของมาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 16 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ที่ต้องการให้การดำเนินการทางวินัยโดยปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ

ที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งหมด ดังนั้น กรณีอำนาจของปลัดกระทรวงและอธิบดีในการทำคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน รัฐจึงควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และข้อ 67 และข้อ 68 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ให้ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าอธิบดีมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยร่วมกันตามมาตรา 94 (4) ประกอบข้อ 16 (1) ได้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน จึงจะทำให้เกิดความรวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : วิศิษฏ์สรอรรถ.

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2557). *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สานักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.

คณะกรรมการกลุ่มปรับปรุงชุดวิชา (2557). *การจัดการทรัพยากรมนุษย์*. (การสอนเสริมครั้งที่ 2). สำนักเทคโนโลยีการศึกษา สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : จิรรัชการพิมพ์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน*. (เล่ม 1). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ (2543). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค*. กรุงเทพฯ : คุรุสภา.

ประยูร กาญจนดุล. (2538) *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประวีณ ณ นคร. (2555). *การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค.* กรุงเทพฯ : เอกสารบรรยาย.

ประวีณ ณ นคร (2528). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.

ประวีณ ณ นคร (2551). *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.

ประวีณ ณ นคร. (2552). *ย่อคำบรรยายเรื่องการรักษาวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์และการพิทักษ์ระบบคุณธรรม*. กรุงเทพฯ : กลุ่มโรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.

พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์.(2559). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : นิติราษฎร.

สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2554). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ*. (เอกสารความรู้ สดร.). กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

สมชัย เชื้อไทย. (2551). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สมยศ เชื้อไทย (2535). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงาน ก.พ. (2557). *คู่มือผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. (2553). *สรุปสาระสำคัญของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ.ร. (2555) *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.ร.

อักขราทร จุฬารัตน. (2549). *กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.

อำพน เจริญชีวินทร์. (2550). *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

เกียรติพิทักษ์ เกียรติอังกูร (2549) *ปัญหาอายุความในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน* (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

จันเพ็ญ ตระกูลผิว (2550) *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน* (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

ประนูญ สุวรรณภักดี (2529) *การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ* (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ปรีชา นิศารัตน์ (2543) *การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

รุ่งนภา ธรรมา (2555) *การเยียวยาความเสียแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย* (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ.

ศราวุฒิ คำสิงห์ศรี (2557) *ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน* (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

สุรพันธ์ อรัญนารถ (2537) *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

บวรศักดิ์ วานิช. (2552). ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย. *วารสารกฎหมายปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)*, 26(3),

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). หลักความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 30 ฉบับที่ 2. (2),

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

เรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวง ในโครงการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร)

1. เรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวง ในโครงการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร)

1.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

มูลกรณีเรื่องนี้เกิดขึ้นเนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักตรวจสอบพิเศษภาค 11 จังหวัดนครสวรรค์) ได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ ตผ 0053 นว/0194 ลงวันที่ 30 กันยายน 2558 แจ้งผลการตรวจสอบโครงการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะ จำนวน 4 รายการ คือ 1) จ้างเหมาเสาเข็มเจาะขนาด ø 0.80 ม. SAFELOAD 250 TON/PILE จำนวน 24 ต้น 2) จ้างเหมาเสาเข็มเจาะขนาด ø 0.40 ม. SAFELOAD 100 TON/PILE จำนวน 8 ต้น 3) จ้างเหมาเสาเข็มเจาะขนาด ø 1.00 ม. SAFELOAD 400 TON/PILE จำนวน 8 ต้น 4) จ้างเหมาเสาเข็มเจาะขนาด ø 1.20 ม. SAFELOAD 550 TON/PILE จำนวน 12 ต้น เป็นวงเงินทั้งสิ้น 11,956,562.52 บาท ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ตามสัญญาจ้างเลขที่ e-สพ.1/มห/9/2557 ลงวันที่ 17 กันยายน 2557 ให้กรมทางหลวงทราบว่า การจัดหาผู้รับจ้างของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) กรณีจ้างเหมางานเสาเข็มเจาะ จำนวน 4 รายการ เพื่อใช้ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ในปีงบประมาณ 2557 มีขั้นตอนการจัดหาหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 27 กล่าวคือ มีการให้บริษัท ว. จำกัด ผู้รับจ้างที่เคยซื้อเอกสารประกวดราคางานในครั้งก่อนที่ได้ยกเลิกประกวดราคาไปแล้วเข้าทำงานก่อนที่จะมีการประกาศประกวดราคาและทำสัญญาจ้าง โดยไม่ได้มีการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบต่อผู้มีอำนาจตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 12 ถ้าหากศูนย์ฯ มีความต้องการที่จะจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะหรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษหรือเป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน เพื่อมิให้ล่าช้าจนอาจจะเสียหายแก่ราชการหรือเป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี ก็สามารถดำเนินการโดยวิธีพิเศษได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 24 หรือสามารถดำเนินกระบวนการจัดหาผู้รับจ้างไว้ก่อนโดยที่ยังไม่ลงนามสัญญาจ้าง เมื่อรับจัดสรรงบประมาณ จึงดำเนินการเรียกผู้ที่ได้รับการคัดเลือก (ผู้รับจ้าง) มาลงนามในสัญญาจ้างตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 13 ได้ ในการนี้เมื่อนาย พ. ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างได้ทราบถึงการทำงานก่อนเริ่มกระบวนการจัดหาตัวผู้รับจ้างของศูนย์สร้าง

และบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ดีอยู่แล้ว การให้ผู้รับจ้างเข้าทำงานก่อนเริ่มกระบวนการดังกล่าว พฤติการณ์จึงน่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต (แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น) หรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างรายดังกล่าว เนื่องจากการประกวดราคาหรือแข่งขันราคาตามประกาศประกวดราคานั้น เป็นเรื่องที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งไม่แน่ว่า ผู้รับจ้างรายดังกล่าวจะชนะการประกวดราคาหรือแข่งขันราคาได้หรือไม่ แต่กลับใช้อำนาจส่วนตนให้ ผู้รับจ้างเข้าทำงานก่อนเริ่มกระบวนการจัดหาตัวผู้รับจ้างและทำสัญญาจ้าง ทำให้การจ้างผู้รับจ้างทำงานเสาเข็มเจาะ ในครั้งนี้เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อันเป็นการกระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 10 และเมื่อกระบวนการจัดจ้างไม่ชอบด้วยระเบียบฯ การทำสัญญาจ้างดังกล่าวจึงไม่ชอบ และไม่อาจเบิกจ่ายเงินค่าจ้างหรือค่างานให้กับผู้รับจ้างได้เช่นกัน ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 31

ส่วนของการควบคุมงานก่อสร้าง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการมอบหมายให้ นาย ร. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ เป็นผู้ควบคุมงาน ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 73 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 ซึ่งเป็นเวลาก่อนเริ่มกระบวนการจัดจ้างและก่อนกระบวนการออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ควบคุมงาน กรณีจึงเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมงานเป็นการบกพร่องหรือเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยระเบียบ สำหรับกระบวนการจัดหาตัวผู้รับจ้างดังกล่าว นางสาว ด. ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้างพอจะทราบอยู่แล้วว่า ที่หน้างานมีการเข้าทำงานก่อน แต่ก็ยังมีการจัดทำเอกสารในกระบวนการจัดจ้างที่ไม่สอดคล้องหรือถูกต้องตรงต่อความเป็นจริงอีก จึงเป็นการบกพร่องหรือเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 27

จากผลการตรวจสอบที่กล่าวมาเห็นว่า พฤติการณ์ของ นาย พ. น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างในการทำงานดังกล่าว ส่วน นาย ร. ผู้ควบคุมงาน และนางสาว ด. หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือข้อกำหนดของระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องข้างต้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 และ 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ให้กรมทางหลวงพิจารณาดำเนินการทางอาญา ทางละเมิดและทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง (หากมี) ต่อไป

กรมทางหลวง เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยกับ นาย พ. ที่ดำรงตำแหน่งวิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ (ผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 พิจิตร), นาย ร. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ (ผู้ควบคุมงาน) และนางสาว ด. ตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุชำนาญงาน (หัวหน้าเจ้าหน้าที่

พัสดุ) เป็นการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันในกรมเดียวกันกระทำความผิดวินัยร่วมกัน โดยมีข้าราชการดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ซึ่งมีปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 รวมอยู่ด้วยโดยกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 16 (1) กำหนดว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการดังกล่าวต่างกัน ให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วแต่กรณี” **ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีดังกล่าวจึงเป็นของปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่า** (หนังสือกรมทางหลวง ลับมาก ที่ คค 0605/108 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2559 ส่งเรื่องให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาดำเนินการทางวินัยข้าราชการทั้ง 3 ราย)

ปลัดกระทรวงคมนาคม เห็นว่า กรณีดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหา นาย พ. กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และ นาย ร. กับนางสาว ด. กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง **จึงมีคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 226/2559 สั่ง ณ วันที่ 16 สิงหาคม 2559 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง**ข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมทางหลวงทั้ง 3 ราย

1.2 การสอบสวนทางวินัย

เมื่อปลัดกระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมพิจารณาวางแนวทางการสอบสวน ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และได้ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานเพียงพอที่จะรับฟังได้ โดยมีข้อเท็จจริง ข้อกล่าวหา และพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตลอดทั้ง ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา จากนั้นจึงพิจารณาลงมติตามลำดับ ดังนี้

1.1.1 การประชุมกำหนดประเด็นและวางแนวทางการสอบสวน

1) กรณีนาย พ.

นาย พ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ได้ประกาศประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ e-สพ.1/มห/9/2557 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2557 จ้างเหมางานเสาเข็มเจาะ จำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ซึ่งบริษัท ว. จำกัด เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และนาย พ.

ได้ตกลงว่าจ้างบริษัท ว. จำกัด ทำงานเสาเข็มเจาะดังกล่าว ในวงเงินจำนวน 11,399,386.56 บาท ตามสัญญาจ้างเลขที่ e-สพ.1/มห/9/2557 ลงวันที่ 17 กันยายน 2557 แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้อนุญาตให้ บริษัท ว. จำกัด เริ่มดำเนินงานไปก่อนที่จะมีการประกาศประกวดราคาหรือเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว ตั้งแต่ช่วงเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2557 โดยไม่ได้มีการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบต่อผู้มีอำนาจตามนัยข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกฯ จึงน่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่นหรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้าง (บริษัท ว. จำกัด) เนื่องจากการประกวดราคาหรือแข่งขันราคาตามประกาศประกวดราคาเป็นเรื่องที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นการไม่แน่นอนว่าผู้รับจ้างรายดังกล่าวจะชนะการประกวดราคาหรือแข่งขันราคาหรือไม่ แต่กลับใช้อำนาจให้ผู้รับจ้างเข้าทำงานก่อนเริ่มกระบวนการจัดหาตัวผู้รับจ้างและทำสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบตามนัยข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกฯ พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเข้าข่ายเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ตามมาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และยังเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

2) กรณีนาย ร.

การดำเนินการก่อสร้างงานจ้างเหมางานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ฯ ไปก่อนที่จะมีการประกาศประกวดราคาหรือเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ตั้งแต่ช่วงเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2557 โดยไม่ได้มีการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบต่อผู้มีอำนาจนั้น การที่นาย ร. ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงานและเป็นประธานกรรมการตรวจการจ้างในโครงการดังกล่าว ภายหลังจากดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดำเนินการรายงานผลงานของผู้รับจ้างในวันที่ 15 ตุลาคม 2557 สำหรับงานงวดที่ 1 จึงย่อมมีปริมาณงานส่วนที่ผู้รับจ้างดำเนินการไปก่อนที่จะมีการประกาศประกวดราคาดังกล่าว โดยระบุว่าผลงานของผู้รับจ้างถูกต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา (ทั้งที่ในความเป็นจริงยังไม่มีแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดต่างๆในสัญญาจ้าง) และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ร่วมกันตรวจรับงานดังกล่าวตามบันทึกของนางสาว ด. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2557 ซึ่งเป็นการรายงานผลงานของผู้รับจ้างที่ย่อมรวมงานของผู้รับจ้างตั้งแต่เริ่มเข้าดำเนินการก่อสร้างก่อนที่จะมีการประกาศประกวดราคาหรือเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอน ถือเป็นการรายงาน

ที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมงานหรือเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยระเบียบการควบคุมงานก่อสร้างตามข้อ 73 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ตามมาตรา 82 (1) และฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3) กรณีนางสาว ด.

การที่ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ได้ให้ บริษัท ว. จำกัด เริ่มดำเนินการก่อสร้างงานจ้างเหมางานเสาเข็มเจาะ จำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ฯ ไปก่อนที่จะมีการประกาศประกวดราคาหรือเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ตั้งแต่ช่วงเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2557 โดยไม่ได้มีการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบต่อผู้มีอำนาจนั้น การที่นางสาว ด. มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานพัสดุ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเอกสารหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว ได้จัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกาศประกวดราคาและสัญญาจ้าง โดยทราบอยู่แล้วว่าผู้รับจ้างได้เข้าทำงานก่อนจะมีการประกาศประกวดราคาและทำสัญญาจ้าง แต่ก็ยังจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนหรือกระบวนการจัดจ้างที่ไม่สอดคล้องหรือไม่ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง ถือเป็นความบกพร่องหรือเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบตามข้อ 27 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ตามมาตรา 82 (1) และฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1.1.2 การรวบรวมพยานหลักฐาน

คณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาข้าราชการทั้ง 3 ราย ประกอบด้วย รายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 11 (จังหวัดนครสวรรค์) เรื่องการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะ จำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร), บันทึกถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาที่ให้ไว้กับสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 11 (จังหวัดนครสวรรค์), หนังสือสัญญาจ้าง เลขที่ e-สพ.1/มห/9/2557 ลงวันที่ 17 กันยายน 2559 และเอกสารประกอบรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินฯ ทั้งหมด

1.1.3 การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

คณะกรรมการสอบสวนได้เรียกผู้ถูกกล่าวหาทั้ง 3 ราย มาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาทั้ง 3 ราย ได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ดังนี้

1) กรณีนาย พ. ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังนี้

(1) สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเดชาติวงศ์มีอายุการใช้งานมานานมาก ไม่เคยมีการซ่อมบำรุง สะพานจึงเริ่มชำรุดแขวงทางหลวงนครสวรรค์ที่ 1 จึงต้องสั่งปิดสะพานเป็นระยะๆ คาดว่าจะไม่สามารถรับน้ำหนักการจราจรได้อีกต่อไป

(2) รัฐบาลมีนโยบายให้ซ่อมสะพานเดชาติวงศ์ ให้มีความแข็งแรงและปลอดภัย รวมทั้งขยายผิวจราจรจาก 4 ช่องจราจร เป็น 6 ช่องจราจร เนื่องจากเดิมผิวการจราจรแคบไม่สอดคล้องกับถนนที่มีผิวการจราจรที่กว้างกว่า ทำให้การจราจรติดขัดมากจึงมีการเสนอของบประมาณตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมาจนได้รับจัดสรรงบประมาณเมื่อปี 2557

(3) ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ได้ตรวจสอบสะพานเดชาติวงศ์ แล้วพบว่า

ก. สะพานเดชาติวงศ์ 2 (ล่อง) มีการเคลื่อนตัวทางด้านข้างเล็กน้อยประมาณ 2 – 4 ซ.ม. พื้นที่ 3-4, 6-7

ข. สะพานเดชาติวงศ์ 3 (ขึ้น) มีการทรุดตัวในแนวดิ่งที่ตอม่อตับที่ 4 ประมาณ 20 ซ.ม. ตับที่ 6 ประมาณ 15 ซ.ม. และมีการเคลื่อนตัวทางด้านข้างประมาณ 15 ซ.ม. และ ตับที่ 4 และ 6

ค. สะพานทุกตัวมีการสั่นไหวขณะมีการสัญจร สาเหตุคาดว่าจะมาจากการที่น้ำท่วมเมื่อปี 2554 เห็นควรให้มีการแก้ไขโดยเร่งด่วน

ง. การเคลื่อนตัวของสะพานเดชาติวงศ์ เปรียบเทียบได้กับสะพานข้ามแม่น้ำตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ เมื่อปี 2555 สะพานข้ามแม่น้ำตาปีมีการทรุดตัวและเคลื่อนที่ของพื้นสะพาน หลังจากนั้นอีกไม่นานสะพานข้ามแม่น้ำตาปีก็ได้เกิดการพังทลายลง ซึ่งหากมีการเสริมความแข็งแรงของฐานรากจะใช้งบประมาณไม่เกิน 20 ล้านบาท แต่สะพานนี้กลับต้องใช้งบประมาณสร้างสะพานใหม่มากกว่า 200 ล้านบาท ดังนั้นการเสริมฐานรากเพื่อรักษาสะพานเดชาติวงศ์ไว้ก่อนประมาณ 7 ล้านบาท กับการปล่อยให้พังทลายทั้ง 3 สะพานซึ่งค่าเสียหายเฉพาะตัวสะพานประมาณ 900 ล้านบาท จะทำให้ทางราชการเสียหายมากกว่า

(4) ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 3 (ปทุมธานี) มีหนังสือที่ สพ.ศ.สพ.3 ปทุมธานี/สบ/1291 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2550 ของบประมาณ เพื่อซ่อมสะพานเดชาติวงศ์ แต่ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 3 (ปทุมธานี) ก็ไม่ได้รับงบประมาณในการซ่อมสะพานจึงไม่ได้รับการซ่อมบำรุง ในขณะที่สะพานเดชาติวงศ์ก็มีที่ความเสียหายเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

โดยสรุปสะพานเดชาติวงศ์ มีการทรุดตัวที่ตอม่อสะพาน ทำให้มองเห็นชัดเจนที่ราวสะพาน มีการทรุดตัวและแยกตัวของโครงสร้างสะพาน จนสื่อหนังสือพิมพ์นำไปรายงานข่าวว่า สะพานเดชาติวงศ์มีการทรุดตัว และจะพังหลายครั้ง ซึ่งแขวงการทางนครสวรรค์ที่ 1 ได้ชี้แจงว่า สะพานยังแข็งแรงดี เพื่อให้ประชาชนเกิดความอุ่นใจ แต่ในข้อเท็จจริงทางแขวงการทางนครสวรรค์ที่ 1 ก็มีความวิตกกังวลเกี่ยวกับความแข็งแรงของสะพานเดชาติวงศ์มาก เนื่องจากสะพานเดชาติวงศ์มีการทรุดตัวจนไม่สามารถรับน้ำหนักการจราจรได้อีกต่อไปรอเวลาให้สะพานพังทลายเท่านั้น ทางแขวงการทางนครสวรรค์ที่ 1 ทำได้แค่ใช้หินทิ้งลงตามตอม่อ แต่การทรุดตัวของโครงสร้างสะพาน ก็ยังเป็นไปอย่างต่อเนื่องจนถึงจุดอันตราย ซึ่งได้เคลื่อนตัวประมาณ 20 เซนติเมตรแล้วศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) จึงเห็นว่า สะพานเดชาติวงศ์ไม่สามารถรับน้ำหนักบรรทุกการจราจรได้อีกต่อไป มีวิธีเดียวที่จะรักษาสะพานไว้ได้ คือ ต้องเร่งเจาะเสาเข็มเสริมความแข็งแรงของฐานรากให้กับสะพานเดชาติวงศ์เร็วที่สุดเท่าที่จะดำเนินการได้

สำหรับการดำเนินการเพื่อเจาะเสาเข็มเสริมฐานรากสะพานเดชาติวงศ์นั้น ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เนื่องจากเป็นเสาเข็มที่มีขนาดใหญ่ มีเส้นผ่าศูนย์กลางของเสาเข็มเกิน 1 เมตร ซึ่งต้องนำไปเจาะลงที่กลางแม่น้ำเจ้าพระยา โดยในประเทศไทย มีผู้รับจ้างที่ดำเนินการดังกล่าวได้น้อยรายมาก และราคาในการดำเนินการก่อสร้างเสาเข็มเจาะสะพานเดชาติวงศ์นั้น มีราคาต่ำกว่าราคามาตรฐานทั่วไป เนื่องจากเป็นราคาเก่าที่ประเมินมาหลายปีแล้วกว่าจะได้รับงบประมาณ ทำให้ราคาต่ำกว่าราคาในปัจจุบัน ส่วนการหาตัวผู้รับจ้างเป็นไปอย่างล่าช้าเนื่องจากงบประมาณมาช้าและมีการแก้ไขแบบให้สอดคล้องกับงานก่อสร้างจริง อย่างไรก็ตามในขณะที่สะพานเดชาติวงศ์ใกล้พังทลายและยังหาตัวผู้รับจ้างไม่ได้นั้น ปรากฏว่าบริษัท ว. จำกัด ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญงานเจาะเสาเข็มขนาดใหญ่ได้ทำหนังสือที่ VR2557/05/068 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2557 ถึงศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ขออนุญาตเข้าดำเนินการงานเสาเข็มเจาะสะพานเดชาติวงศ์ก่อน เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและหากบริษัทฯ ไม่สามารถประมูลงานได้ ทางบริษัทฯ จะไม่เรียกร้องค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายทั้งปวง อันเกิดจากการเข้าดำเนินงานในครั้งนี้ ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) จึงพิจารณาข้อเสนอของทางบริษัทฯ แล้วเห็นว่าทางราชการไม่ได้เสียประโยชน์และยังเป็นการรักษาทรัพย์สินของทางราชการไว้มากกว่ากล่าวคือ

ก. ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นถ้าสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา สะพานเดชาติวงศ์พังทลาย

ก) มูลค่าความเสียหายที่สามารถประเมินเป็นตัวเงินได้

สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาความยาว 400 เมตร จำนวน 3 สะพาน มูลค่าสะพานละ 300 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 900 ล้านบาท

ความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจเนื่องจากหากสะพานพังลงจะตัดขาดตัวเมืองนครสวรรค์ออกเป็น 2 ฝั่ง ไม่สามารถเดินทางไปมาหากันได้ และรถที่มาจากกรุงเทพฯ ที่จะเดินทางไปพิษณุโลก จะไม่สามารถผ่านได้ ต้องขับรถวิ่งอ้อมไปทางถนนเลี่ยงเมือง เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

ข) มูลค่าความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเงินได้

ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่มีการจราจรวันละ 100,000 คันภาพลักษณ์ของกรมทางหลวงและส่วนราชการ ตลอดจนความน่าเชื่อถือกรมทางหลวง โดยศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1-4 มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไข ซ่อมแซมให้สะพานในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงสามารถรองรับการจราจรของประชาชนได้อย่างสะดวกและปลอดภัย ต้องทำให้ประชาชนผู้ใช้เส้นทางเกิดความเชื่อมั่นและปลอดภัยในการเดินทาง รวมถึงการเอาใจใส่ รักษาทรัพย์สินของทางราชการไว้ให้ได้

ข. เปรียบเทียบราคาค่าก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาขนาดใกล้เคียงกัน ก่อสร้างในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน

ก) สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเดชาติวงศ์ จังหวัดนครสวรรค์ ราคา 110 ล้านบาท

ข) สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ราคา 382 ล้านบาท

ค) สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา จังหวัดนนทบุรี ราคา 1,000 ล้านบาท

สรุปได้ว่า ราคาเสาเข็มเจาะสะพานเดชาติวงศ์มีประมาณ 11 ล้านบาท แทนที่จะเป็นราคาประมาณ 22 ล้านบาทตามราคามาตรฐาน ดังนั้น ราคาเสาเข็มที่ต่ำกว่าราคามาตรฐานจึงเป็นไปไม่ได้ที่จะมีการฮั้วราคากันเพื่อทำให้ราคาต่ำ เพราะจะหากำไรไม่ได้ ดังนั้นศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) จึงได้พิจารณาเห็นควรให้บริษัท ว. จำกัดเข้าดำเนินการเจาะเสาเข็มก่อนเซ็นสัญญา เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการและผู้สัญจร ไป - มา และที่สำคัญที่สุด คือ ทางศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) เกรงว่า สะพานเดชาติวงศ์อาจพังทลายลงมาได้ทุกขณะ เพราะมีการทรุดตัวชัดเจนและสะพานสั่นตัวผิดปกติมาก ถ้าไม่ดำเนินการเจาะ

เสาเข็มตอนนี้ต้องรอไปอีกประมาณ 8 เดือน น้ำถึงจะลดระดับจึงจะเข้าทำงานได้ซึ่งจะทำให้งานล่าช้า ประชาชนที่ใช้การจราจรจะลำบาก และปริมาณน้ำที่มาอาจจะทำให้สะพานพังทลายได้ เพราะปีนี้ฤดูร้อนแล้งมากผิดปกติ ฤดูฝนน้ำมากผิดปกติ ทำให้ระดับน้ำสูงสุดและต่ำสุดมีค่าแตกต่างกันมาก อาจมีผลกระทบเป็นอันตรายกับสะพานที่ชำรุดอยู่แล้วได้ ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) จึงได้กำชับให้ควบคุมงานก่อสร้างตามระเบียบอย่างเคร่งครัด

(5) หลังจากบูรณะสะพานเดชาติวงศ์แล้ว สถาบันขนส่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เข้าทำการทดสอบความสามารถในการรับน้ำหนักของสะพานเดชาติวงศ์ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2559 และได้จัดทำเอกสารทางวิชาการรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการทดสอบประเมินการรับน้ำหนักบรรทุกของสะพานเดชาติวงศ์ 2 และ 3 จังหวัดนครสวรรค์ รับรองว่า “สะพานเดชาติวงศ์มีความมั่นคงแข็งแรงตามมาตรฐาน มีอายุใช้งานยืนยาว มีความปลอดภัยต่อผู้ใช้การจราจร สามารถรับน้ำหนักบรรทุกได้อย่างปลอดภัย”

ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ได้ตัดสินใจถูกต้องแล้ว เพราะศูนย์ฯมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนในการจราจรที่สำคัญคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดกับส่วนรวม ป้องกันเหตุสุดวิสัยที่จะเกิดขึ้น ซึ่งมีแนวโน้มเป็นไปได้อย่างมากว่าหากสะพานไม่ได้รับการเสริมกำลังให้ฐานรากอย่างรวดเร็ว สะพานพังทลายลงจึงขอยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่าทางราชการได้จำนวนเสาเข็มครบถ้วนตามที่ออกแบบไว้ทางราชการไม่ได้เสียประโยชน์และมีความมั่งคงแข็งแรงตามมาตรฐาน รวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกความปลอดภัยและตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สัญจรไป - มา นำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนและในปัจจุบันสะพานเดชาติวงศ์ ก็สามารถแก้ไขปัญหาด้านความแข็งแรงและปัญหาการติดขัดของการจราจรบนสะพานได้ สะพานสามารถใช้จราจรได้อีกยาวนานตามที่ได้ออกแบบ

สำหรับนางสาว ด. เจ้าหน้าที่พัสดุ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการข้างต้น เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามคำสั่งของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) เท่านั้น

2) กรณีนาย ร. ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังนี้

(1) สะพานเดชาติวงศ์เป็นสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง 2 ช่องจราจร ก่อสร้างบนทางหลวงหมายเลข 1 กิโลเมตรที่ 340 เพื่อข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณจังหวัดนครสวรรค์ เป็นสะพานที่มีความสำคัญตัวหนึ่ง เป็นเสมือนสะพานเชื่อมระหว่าง 2 ภูมิภาคเข้าด้วยกัน คือ ภาคกลางและภาคเหนือมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากสะพานเดชาติวงศ์ก่อสร้างมาตั้งแต่ปี 2512 มีอายุการใช้งานยาวนาน และในปี 2554

เกิดมหาอุทกภัย ทำให้สะพานได้รับความเสียหายในลักษณะทรุดตัว และเคลื่อนตัว อีกทั้ง สะพานมีความกว้างผิวจราจรน้อยกว่าถนน ทำให้บริเวณคอสะพานมีลักษณะเป็นคอขวดทำให้รถติดสะสมเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาเร่งด่วน และช่วงเทศกาลต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากข่าวทางโทรทัศน์อยู่เป็นประจำ ทำให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมหาศาล

(2) ตนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายช่างโครงการก่อสร้างขยายสะพานเดชาติวงศ์ จังหวัดนครสวรรค์ โดยอธิบดีกรมทางหลวง ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2556 ก่อนที่โครงการฯจะได้รับงบประมาณ ซึ่งเป็นหลักการปฏิบัติ โดยทั่วไปของกรมทางหลวง เนื่องจากในการทำงานนั้นต้องเข้าไปสำรวจพื้นที่การทำงานว่ามีปัญหาอุปสรรคหรือไม่สามารถทำการก่อสร้างตามแบบได้หรือไม่ มีสาธารณูปโภคที่ต้องแจ้งทำการรื้อย้ายหรือไม่ เมื่อมีงบประมาณมาจะได้สามารถเริ่มงานได้เลย โดยไม่ต้องเสียเวลาในการเตรียมงานอีก ดังนั้น ถือว่ามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบทุกงาน ภายในโครงการฯ ให้เป็นไป ด้วยความถูกต้องเรียบร้อยตามหลักวิศวกรรมอยู่แล้ว และจากการสำรวจพื้นที่ก่อสร้างเปรียบเทียบกับแบบก่อสร้างปรากฏว่างานก่อสร้างเสาเข็มเจาะที่ออกแบบไว้ ไม่สามารถทำการก่อสร้างได้ เนื่องจากปัญหาในเรื่องพื้นที่การก่อสร้างไม่เพียงพอรวมถึงอุปสรรคจากโครงสร้างสะพานเดิม จึงเสนอเรื่องให้ผู้อำนวยการศูนย์ทำการปรับปรุงแก้ไขแบบก่อสร้าง เพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่ก่อสร้างจริง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบเมื่อทำการก่อสร้างจริง และผู้อำนวยการศูนย์ฯ ได้ทำการปรับแก้แบบการก่อสร้างเสาเข็มเจาะใหม่โดยยังคงความสามารถในการรับน้ำหนักไว้เท่าเดิม

(3) เมื่อโครงการฯ ได้รับงบประมาณในการก่อสร้างเมื่อประมาณเดือนมิถุนายน 2557 ทางทีมงานก็เริ่มดำเนินการ เข้าไปทำการก่อสร้างบ้านพักช่างควบคุมงานบ้านพักคนงาน และสำนักงานชั่วคราว รวมถึงงานสำรวจเบื้องต้น โดยโครงการก่อสร้างขยายสะพานเดชาติวงศ์ จังหวัดนครสวรรค์ เป็นงานดำเนินการเองโดยสร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร)

(4) เมื่อเดือนพฤษภาคม 2557 นายช่าง ธ. ได้เข้ามาทำการสำรวจประเมินสภาพความเสียหาย ในลักษณะการเคลื่อนตัวในแนวราบและแนวดิ่ง จากความเสียหายลักษณะดังกล่าวทำให้คาดการณ์ได้ว่า สะพานจะเกิดการวิบัติในลักษณะพังทลาย แต่ไม่สามารถคาดในเรื่องของเวลาในการพังทลายได้ จึงต้องหาวิธีการในการป้องกันความเสียหายโดยด่วน

(5) จากสถิติที่ผ่านมาระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ช่วงที่ไหลผ่านสะพานเดชาติวงศ์ จะมีระดับสูงและไหลเชี่ยวในช่วงเดือนพฤศจิกายน – มกราคม ของทุกปี เนื่องจากเป็นช่วงฤดูน้ำหลาก ในช่วงเวลาดังกล่าวการก่อสร้างโครงสร้างที่อยู่ในแม่น้ำ จะทำการก่อสร้างได้ยากมากหรืออาจจะไม่สามารถก่อสร้างได้เลย ซึ่งหากไม่เร่งดำเนินการก่อสร้างในขณะที่ยังสามารถ

ดำเนินการได้ อาจทำให้งานก่อสร้างล่าช้าออกไปเกินกว่าระยะเวลาตามแผนงานที่วางไว้ ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบและความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ใช้เส้นทาง

(6) ทางศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 ได้จัดส่งผู้รับจ้างในการก่อสร้างเสาเข็มเจาะให้โครงการฯ เพื่อทำการก่อสร้าง และเสริมความแข็งแรงของงานฐานรากสะพานตัวเดิมเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้น รวมถึงให้งานก่อสร้างสามารถเริ่มดำเนินการได้เลยก่อนที่ระดับน้ำในแม่น้ำจะสูงขึ้น จนไม่สามารถดำเนินการได้โดยได้เริ่มดำเนินการประมาณเดือนกรกฎาคม 2557

(7) จากการพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวที่ได้กล่าวไปแล้ว ตนในฐานะนายช่างโครงการฯและบุคลากรของกรมทางหลวง จึงเล็งเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการที่ผู้รับจ้างเข้าดำเนินก่อสร้างเสาเข็มเจาะดังกล่าวเพื่อประโยชน์โดยรวม กล่าวคือ เมื่อผู้รับจ้างเข้าดำเนินการเจาะเสาเข็มแล้ว ทางโครงการฯ ต้องดำเนินการก่อสร้างฐานรากสะพานตัวขยาย รวมถึงเสริมความแข็งแรงของตอม่อสะพานเดิมด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายกับสะพานตัวเดิม ต้องเร่งดำเนินการก่อนที่ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาจะสูงขึ้น จนไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ หากงานเสาเข็มเจาะเริ่มดำเนินการล่าช้าออกไป อาจเกิดปัญหาในการก่อสร้างเมื่อถึงช่วงน้ำหลาก (ประมาณเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการก่อสร้าง) และจะทำให้งานต่อเนื่อง เช่น งานก่อสร้างฐานราก และเสาตอม่อ ล่าช้าไปด้วย เกิดผลกระทบต่อระยะเวลาการก่อสร้างโดยรวม ซึ่งทางโครงการฯ ต้องทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน 2558เพื่อรองรับการแข่งขันกีฬาแห่งชาติ นครสวรรค์เกมส์ ซึ่งมีกำหนดจัดขึ้นในวันที่ 11 – 21 ธันวาคม 2558

(8) ทางโครงการฯได้ดำเนินการก่อสร้างเสาเข็มเจาะฝั่งขาเข้ากรุงเทพฯแล้วเสร็จประมาณเดือนตุลาคม 2557 โดยตนได้ควบคุมงานของผู้รับจ้าง ตั้งแต่ผู้รับจ้างได้เข้าดำเนินการก่อสร้าง จากการมอบหมายด้วยวาจาของผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ก่อนจะมีการแต่งตั้งโดยเอกสาร โดยในการควบคุมงานนั้น ตนได้ปฏิบัติการตามคู่มือควบคุมงานก่อสร้างของกรมทางหลวงทุกประการมีการทดสอบวัสดุและจดบันทึกการปฏิบัติงานประจำวันของผู้รับจ้าง แต่ในการรายงานนั้นตนได้รายงานให้สอดคล้องกับสัญญาการก่อสร้าง

(9) ในการตรวจรับมอบงานงวดที่ 1 ของบริษัทผู้รับจ้างนั้นมีจำนวนเสาเข็มเจาะครบตามจำนวนที่ตรวจรับทุกประการ รวมถึงผลการทดลองต่าง ๆ ด้วย

(10) งานก่อสร้างขยายสะพานเดชาติวงศ์ก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดใช้งานอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2558 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์เร็วกว่าแผนงานที่ตั้งไว้เป็นเวลา 8 เดือน ทันรองรับปริมาณการจราจร ช่วงมหกรรมกีฬาแห่งชาติครั้งที่ 44 นครสวรรค์

เกมส์ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 11 - 21 ธันวาคม 2558 อีกทั้งยังเป็นการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนผู้ใช้เส้นทางทั้งในและนอกพื้นที่ลดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมหาศาล ซึ่งในช่วงระหว่างการก่อสร้าง ประสบกับปัญหามากมายทั้งจาก ปัญหาการจราจร ปัญหาสาธารณูปโภค ต่าง ๆ ปัญหาเรื่องระดับน้ำเจ้าพระยาที่สูงขึ้นช่วงเกิดอุทกภัย

(11) สะพานเดชาติวงศ์ได้รับการทดสอบคามแข็งแรงและความสามารถในการรับน้ำหนัก โดยสถาบันขนส่ง แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2559 ผลปรากฏว่า สามารถรับน้ำหนักบรรทุกปลอดภัยได้ตามที่กรมทางหลวงกำหนด

(12) รับรองว่าในการควบคุมงานนั้น ตนปฏิบัติงานด้วยความสุจริต ยึดถือหลักวิศวกรรมและดำเนินงานตามคู่มือการควบคุมงานของกรมทางหลวง เพื่อให้งานที่ได้มีคุณภาพเกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งยังเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ของผู้ใช้ทางเป็นหลัก การก่อสร้างสะพานแล้วเสร็จก่อนแผนการดำเนินการเป็นระยะเวลา 8 เดือน ประชาชนและประเทศชาติได้ประโยชน์จากการใช้สะพานมาก โดยที่รัฐไม่ต้องเสียงบประมาณเพิ่มเติมเลยแม้แต่น้อย

3) กรณีนางสาว ค. ชี้แจงข้อกล่าวหา ดังนี้

(1) นางสาว ค. ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งที่ 174/2551 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2551 ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ให้เป็นหัวหน้างานพัสดุ ไม่ได้เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกล่าวหา เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 5 “หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ” หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานระดับกองหรือที่มีฐานะเทียบกอง ซึ่งปฏิบัติงานในสายงานที่เกี่ยวกับการพัสดุตามที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนดหรือข้าราชการอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้ง จากหัวหน้าส่วนราชการให้เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ แล้วแต่กรณี และตามคำสั่งกรมที่ บ.1/2556 ลงวันที่ 10 มกราคม 2556 ข้อ 1.1 หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุของศูนย์สร้างฯ คือ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไปหรือหัวหน้าธุรการของหน่วยงานเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

(2) “เจ้าหน้าที่พัสดุ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุหรือผู้ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการให้มีหน้าที่หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับพัสดุตามระเบียบฯ ฉะนั้น ตนจึงไม่ใช่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุของศูนย์สร้างฯ แต่เป็นหัวหน้างานพัสดุของศูนย์สร้างฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย คือ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมาปฏิบัติหน้าที่ที่ศูนย์สร้างฯตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน ไม่เคยกระทำการทุจริตหรือก่อให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรม สำหรับโครงการที่มีการกล่าวหานั้น ตนมีหน้าที่ขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างขอบเขตของงาน (ร่าง TOR) คณะกรรมการประกวด

ราคาฯ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบฯ ซึ่งโครงการนี้ต้องดำเนินการจัดหาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 โดยตามข้อ 8 การเตรียมดำเนินการ (1) กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาก่อนเริ่มการจัดหาพัสดุ เมื่อขอบเขตของงานดังกล่าวได้รับอนุมัติแล้ว ให้นำสาระสำคัญที่นำเผยแพร่ได้ไปประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและส่งให้กรมบัญชีกลางเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน เพื่อให้สาธารณชนเสนอแนะวิจารณ์หรือมีความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทางเว็บไซต์มายังหน่วยงานโดยเปิดเผยตัวเมื่อคณะกรรมการตามข้อนี้เห็นสมควรพิจารณาปรับปรุงขอบเขตของงานตามนั้นและดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ให้เสนอหัวหน้าหน่วยงานเพื่อขอความเห็นชอบแล้วนำลงประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและกรมบัญชีกลางอีกครั้งหนึ่ง เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน และตามข้อ 27 (1) – (7) รายงานขอซื้อหรือขอจ้างกำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนราชการพร้อมเหตุผลความจำเป็นรายละเอียดต่างๆ เสนอผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) เมื่อ ผอ. เห็นชอบแล้ว ตามข้อ 29 ให้ดำเนินการตามวิธีการซื้อหรือจ้างนั้นต่อไปได้ ข้าพเจ้าจึงได้จัดเตรียมเสนอคณะกรรมการร่างขอบเขตของงาน (TOR) คณะกรรมการร่างเอกสารประกวดราคา คณะกรรมการร่างประกาศประกวดราคา พร้อมกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เสนอให้ผู้อำนวยการศูนย์สร้างฯ อนุมัติ

(3) เมื่อคณะกรรมการได้จัดทำร่างเอกสารประกวดราคาร่างขอบเขตของงานเรียบร้อยแล้ว ตนมีส่วนร่วมในการจัดทำเอกสาร แต่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการจัดทำ TOR ตนมีหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดทำเอกสารและนำเสนอหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุและเสนอผู้อำนวยการศูนย์สร้างฯ อนุมัติ และเมื่อผู้อำนวยการศูนย์ฯ อนุมัติแล้ว ตามระเบียบข้อ 8 ก็ให้นำสาระสำคัญ TOR และเอกสารเผยแพร่ในระบบไม่น้อยกว่า 3 วันทำการ งานตามโครงการนี้ไม่มีผู้ใดมีข้อเสนอแนะวิจารณ์ขอแก้ไข TOR แต่อย่างใด และโดยที่ระเบียบข้อ 8 วรรคสุดท้ายกำหนดว่า “ให้คณะกรรมการประกวดราคาดังกล่าวนำสาระสำคัญของเอกสารประกาศเชิญชวนเอกสารประกวดราคาและเอกสารเบื้องต้นอื่นๆ ที่สามารถเผยแพร่ได้ลงประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและกรมบัญชีกลางเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน โดยกำหนดให้มีการจัดทำซองข้อเสนอและด้านเทคนิค การวางหลักประกันซอง วัน เวลา และสถานที่ที่ให้ยื่นซองข้อเสนอด้านเทคนิค เงื่อนไขเวลาและสถานที่เกี่ยวข้อง “ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการประกวดราคา” ตนจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างพร้อมเสนอขอแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เท่านั้น การดำเนินการตามที่ระเบียบกำหนดเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการฯชุดต่างๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก ผอ.ศูนย์ฯ ข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้างานพัสดุมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ

คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ทุกขั้นตอนเพื่อให้การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบมิได้กระทำการเพียงผู้เดียวหรือโดยพละการแต่อย่างใด ประกอบกับงานดังกล่าวนี้หน้างานตั้งอยู่ที่จังหวัดนครสวรรค์ ทางหลวงหมายเลข 1 ตอนหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม.236+425 LT, RT ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของข้าพเจ้าอยู่ที่ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) สำนักงานตั้งอยู่ที่ตัวเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ซึ่งอยู่ห่างจากหน้างานดังกล่าวข้างต้นประมาณ 120 กิโลเมตร ตนไม่ทราบข้อเท็จจริงว่ามีการดำเนินการไปก่อนที่จะมีการออกประกาศหาตัวผู้รับจ้าง ตนไม่เคยเดินทางไปสถานที่ก่อสร้างจริง ตลอดทั้งการปฏิบัติงานตามปกติของข้าพเจ้าในระยะเวลา 7 ปี ที่ศูนย์ฯ ก็ไม่ได้รับรู้ว่ามีหน้าที่ที่จะต้องไปตรวจดูสภาพหน้างานแต่อย่างใดและคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ ก็ไม่ได้แจ้งให้ตนทราบว่าหน้างานได้มีการก่อสร้างไปก่อนแล้ว

1.1.4 การประชุมเพื่อพิจารณาลงมติและการรายงานการสอบสวน

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนโดยรวบรวมพยานหลักฐาน และรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจึงทำการประชุมเพื่อพิจารณาลงมติและจัดทำรายงานการสอบสวนเสนอปลัดกระทรวงคมนาคม ดังนี้

1) กรณีนาย พ.

จากสำนวนรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 11 (จังหวัดนครสวรรค์) ประกอบกับหนังสือชี้แจงข้อกล่าวหาของนาย พ. ฟังเป็นที่ยุติแล้วว่า นาย พ. ได้พิจารณาให้บริษัท ว. จำกัดเริ่มดำเนินงานเสาเข็มเจาะ จำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ไปก่อนที่จะมีการดำเนินการประกาศประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ e-สพ.1/มห/9/2557 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2557 จริง พฤติการณ์ดังกล่าวของนาย พ. จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นความผิดวินัย ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

แต่อย่างไรก็ตาม การที่นาย พ. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้างต้นนั้นมีปัญหาว่าการให้บริษัท ว. จำกัด เข้าเริ่มดำเนินการก่อนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทฯ ดังกล่าว ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความ

เสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ตามมาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือไม่

พิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารประกอบคำชี้แจงของนาย พ. แล้ว เห็นว่า สะพานเดชาติวงศ์ จังหวัดนครสวรรค์ มีลักษณะเป็นสะพาน 3 สะพานวางเรียงขนานติดกัน ซึ่งสะพานเดชาติวงศ์ 1 เปิดใช้งาน พ.ศ. 2488 อายุการใช้งาน 71 ปี, สะพานเดชาติวงศ์ 2 เปิดใช้งาน พ.ศ. 2512 อายุการใช้งาน 47 ปี และสะพานเดชาติวงศ์ 3 เปิดใช้งาน พ.ศ. 2533 อายุการใช้งาน 26 ปี ซึ่งจะเห็นได้ว่า สะพานเดชาติวงศ์ มีอายุการใช้งานมาเป็นระยะเวลานานแล้วและไม่ได้รับการซ่อมบำรุง ภายหลังแขวงการทางนครสวรรค์ที่ 1 โดยนาย ป. (ผู้อำนวยการแขวงการทางนครสวรรค์ 1) ได้มีหนังสือ สทล.9 ขท. นครสวรรค์ 1.1/ส.3/722 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2550 รายงานว่า “ได้ตรวจสอบสะพาน เดชาติวงศ์ ตัวกลาง พบว่ามีคาน คสล. (I - Girder) เกิดรอยร้าว (Crack) ตามผิวในแนวตั้งจำนวนหลายจุด ซึ่งเกรงว่าจะไม่ปลอดภัยหากเปิดให้การจราจรผ่านได้ ถึงแม้จะให้ผ่านได้เฉพาะรถยนต์นั่งและรถบรรทุกไม่เกิน 4 ล้อก็ตาม” ซึ่งเมื่อศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 3 (ปทุมธานี) ได้รับรายงานดังกล่าวก็ได้ดำเนินการของบประมาณปี 2551 เพื่องานซ่อมสะพานและโครงสร้างสะพานเดชาติวงศ์ แต่ก็ปรากฏว่าศูนย์ฯ ก็ไม่ได้รับงบประมาณ ทำให้สะพานเดชาติวงศ์ยังไม่ได้รับการซ่อมบำรุง

ต่อมาในปี 2553 แขวงการทางนครสวรรค์ที่ 1 โดยนาย น. (ผู้อำนวยการแขวงการทางนครสวรรค์ 1) ได้มีหนังสือ สทล.9 ขท. นครสวรรค์ 1.2/บท./1475 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2553 รายงานว่า “เนื่องจากสะพานเดชาติวงศ์ จังหวัดนครสวรรค์ ก่อสร้างมาเป็นเวลานาน ทำให้มีการชำรุดของโครงสร้างสะพาน ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อตัวสะพานและยวดยานที่สัญจรผ่านไปมา ทำให้ต้องปิดการจราจรลงชั่วคราวและใช้สะพานคู่ขนานทั้งสองด้านแทน แต่เนื่องจากสภาพการจราจรบริเวณสะพานมีความคับคั่งในช่วงเวลาเร่งด่วน โดยเฉพาะในช่วงเทศกาลสำคัญแขวงฯได้รายงานสะพานเดชาติวงศ์ชำรุดไปยัง ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 3 (ปทุมธานี) แล้ว และศูนย์ฯได้จัดทำแผนงานรายประมาณการแล้วแต่ยังไม่ได้รับงบประมาณ สำหรับสะพานคู่ขนาด คือ สะพานเดชาติวงศ์ที่ 2, 3 นั้น เนื่องจากความกว้างของคันทางมากกว่าความกว้างของสะพาน ทำให้สะพานมีความกว้างต่ำกว่ามาตรฐานชั้นทาง สภาพเป็นลักษณะคอขวดทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง แต่เนื่องจากศูนย์ฯ (ปทุมธานี) มีภารกิจมาก แขวงการทางนครสวรรค์ที่ 1 จึงขอความอนุเคราะห์ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) จัดทำแผนงานรายประมาณการซ่อมสะพานเดชาติวงศ์ฯ” และในปี 2554 ประเทศไทยเกิดน้ำท่วมใหญ่ ทำให้ศูนย์ข่าวภาคเหนือรายงานข่าวเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2554 ว่า “ลือสะพัด สะพานเดชาติวงศ์ใกล้ถล่มหลังคอสะพานทรุดจนเทศบาลต้องนำดินถม 2 วันติด”

ประกอบกับเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2557 และ 15 มิถุนายน 2557 นาย ธ. นายช่างสำรวจชำนาญงาน ได้ทำหนังสือรายงานผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพาน

ที่ 1 (พิจิตร) เกี่ยวกับผลการสำรวจสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์ (สะพานเดชาติวงศ์) ความว่า สะพานเดชาติวงศ์ 2 (ล่อง) มีการเคลื่อนตัวทางด้านข้างเล็กน้อยประมาณ 2 – 4 ซ.ม. พื้นที่ 3 – 4, 6 – 7 และสะพานเดชาติวงศ์ 3 (ขึ้น) มีการทรุดตัวในแนวดิ่งที่ตอม่อตับที่ 4 ประมาณ 20 ซม. และตับที่ 6 ประมาณ 15 ซม. และมีการเคลื่อนตัวทางด้านข้างประมาณ 15 ซม. และ ตับที่ 4 และ 6 สะพานทุกตัวมีการสั่นไหวขณะมีการสัญจร สาเหตุคาดว่าจะมาจากการที่น้ำท่วมเมื่อปี 2554 เห็นควรให้มีการแก้ไขโดยด่วน

จึงฟังได้ว่า สะพานเดชาติวงศ์มีความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดทั้งทรัพย์สินของทางราชการ มีความเสี่ยงต่อการพังทลาย โดยไม่อาจคำนวณระยะเวลาการใช้งานที่เหลืออยู่ได้ตั้งแต่ปี 2550 จนถึงช่วงที่ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ได้รับโอนเงินงบประมาณปี 2557 ช่วงเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน 2557 (ประมาณถึง 7 ปี) อยู่แล้ว ประกอบกับด้วยลักษณะของสะพานเดชาติวงศ์เป็นสะพาน 3 สะพานวางเรียงขนานติดกัน หากสะพานใดสะพานหนึ่งพังทลายก็ย่อมสร้างความเสียหายกระทบกับสะพานที่อยู่ติดกันทั้งหมด ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็ย่อมจะสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้สัญจรไปมา และหากสะพานพังทลายลงรัฐก็ต้องสูญเสียงบประมาณในการก่อสร้างสะพานขึ้นใหม่ที่จะมีมูลค่าสูงกว่างานซ่อมบำรุงและขยายสะพาน ดังนั้น การที่ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) เข้าดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์กับรัฐมากกว่า ทำให้ในช่วงที่ศูนย์ฯ ได้รับงบประมาณมาแล้ว ก็ได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างเหมางานเสาเข็มเจาะทันทีโดยในการประกวดราคาครั้งดังกล่าว มีผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาเพียง 2 ราย คือ บริษัท ว. จำกัด และบริษัท จ. จำกัด เท่านั้น แต่ต่อมาก็มีการยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้เนื่องจากแบบก่อสร้างไม่สอดคล้องกับพื้นที่ก่อสร้าง จึงต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับพื้นที่ก่อสร้างใหม่ ทำให้งานซ่อมบำรุงและขยายสะพานเดชาติวงศ์มีความล่าช้าออกไป ประกอบกับผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) เห็นว่าจะถึงช่วงฤดูน้ำหลากด้วย ซึ่งเรื่องนี้ได้ทำการตรวจสอบจากข้อมูลเผยแพร่ของกรมอุตุนิยมวิทยาแล้ว ระบุว่า “ฤดูกาลของประเทศไทยนั้น ฤดูฝน เริ่มต้นประมาณกลางเดือนพฤษภาคม ถึงกลางเดือนตุลาคม” ดังนั้น หากเข้าฤดูฝนแล้ว ก็ย่อมไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าน้ำที่ไหลลงมาจากทางภาคเหนือจะมีปริมาณมากเพียงใด ดังเช่นน้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 เป็นต้น กล่าวคือ หากมีน้ำหลากและกระแสน้ำไหลแรงในแม่น้ำเจ้าพระยาในปริมาณมาก จะทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถเจาะเสาเข็มขนาดใหญ่ลงกลางแม่น้ำเพื่อเสริมความแข็งแรงของฐานรากสะพานเดชาติวงศ์ได้ ส่งผลให้งานขยายสะพานเดชาติวงศ์ส่วนอื่นไม่อาจดำเนินการต่อไปได้อีกจนกว่าระดับน้ำจะลดลง รวมทั้งยังใกล้ช่วงเทศกาลปีใหม่ด้วย ซึ่งจะทำให้มีผู้ใช้รถใช้ถนนเป็นจำนวนมากกว่าปกติ แต่ด้วยตัวสะพานที่มีสภาพไม่แข็งแรง มีการเคลื่อนตัวและมีการทรุดตัวของตอม่อสะพานอยู่ตลอดเวลา ก็ย่อมมีความเสี่ยง

ต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน อันสำคัญกว่าสิ่งใดที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแล และเรื่องนี้นาย ส. วุฒิวิศวกร สมาชิกตลอดชีพ ของสภาวิศวกร ยืนยันได้โดยให้ข้อมูลสรุปว่า “ตนได้เคยทำงานเกี่ยวกับการก่อสร้างและบูรณะสะพานของกรมทางหลวงมาเป็นเวลา 20 ปี ได้พบว่า สะพานข้ามแม่น้ำต่างๆ ในไทยที่พบบ่อยๆ คือ การทรุดตัวของตอม่อกลางแม่น้ำ เนื่องจากฤดูน้ำหลากกระแสน้ำไหลผ่านตอม่อสะพานแรงมาก จึงเกิดการกัดเซาะที่ตอม่อสะพานเป็นเหตุให้ดินทรายที่หุ้มเสาเข็มตอม่อถูกน้ำกัดเซาะจนเหลือดินทรายหุ้มเสาเข็มเพียง 1 – 2 เมตร ตอม่อจึงรับน้ำหนักสะพานและการจราจรไม่ได้ ตอม่อจึงทรุดและพื้นสะพานจะเกิดการขยับตัวเลื่อนออกจากแนวเดิม ซึ่งสะพานเดชาติวงศ์ มีลักษณะฐานรากเป็นตอม่อที่ใช้เสาเข็มตอกเสาเข็มลึกลงไปในชั้นทราย ประมาณ 8 เมตร ซึ่งปกติของเสาเข็มที่ตอกลงไปในชั้นทราย จะตอกได้ลึกประมาณ 7 - 8 เมตร ดังนั้น เมื่อถึงช่วงฤดูน้ำหลากกระแสน้ำจะไหลแรง จึงทำให้เกิดการกัดเซาะที่บริเวณตอม่อสะพาน ทำให้ทรายที่หุ้มเสาเข็มเหลือไม่ถึง 8 เมตร การกัดเซาะขึ้นอยู่กับกระแสน้ำที่ไหลในแต่ละปี ปีที่น้ำท่วมมากก็จะเกิดการกัดเซาะมาก ซึ่งที่จังหวัดนครสวรรค์เกิดน้ำท่วมหลายครั้ง ตอม่อสะพานจึงถูกกัดเซาะหลายครั้ง แต่ก็มิได้รับการซ่อมบำรุง จนกระทั่งในปี 2554 เกิดน้ำท่วมใหญ่ ทำให้ตอม่อของสะพานเดชาติวงศ์ถูกน้ำกัดเซาะจนเหลือ 1 – 2 เมตร ตอม่อจึงรับน้ำหนักสะพานและการจราจรไม่ได้ เกิดดารทรุดตัวและพื้นสะพานเลื่อนตัวออกจากแนวเดิมทั้ง 3 สะพาน จึงเห็นว่าการชำรุดเสียหายของตอม่อและพื้นสะพานเช่นนี้ เป็นความเสียหายที่ร้ายแรง สมควรปิดการจราจรและส่งผู้เชี่ยวชาญสำรวจตรวจสอบและทำการซ่อมแซมโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดอันตรายกับตัวสะพานและการจราจร แต่ก็ปรากฏว่า กรมทางหลวงมิได้ปิดการจราจร ยังคงเปิดให้พาหนะต่างๆ ผ่านไปมาปกติ ซึ่งการสั่นสะเทือนของยานพาหนะต่างๆ จะเป็นตัวเร่งให้สะพานเกิดการชำรุดเสียหายมากเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนอาจทำให้สะพานพังทลาย กรณีเช่นนี้ไม่อาจคาดเดาได้ว่าจะพังทลายลงมาในวันใด” จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นฟังได้ว่า บุคคลที่มีวิชาชีพวิศวกร ย่อมคาดการณ์ได้ว่า สะพานเดชาติวงศ์มีความเสี่ยงพังทลาย จึงต้องรีบเสริมความแข็งแรงของฐานรากให้ได้ก่อนที่จะทำงานขยายสะพานต่อไป ต่อมาบริษัท ว. จำกัด เป็นผู้เชี่ยวชาญในงานเจาะเสาเข็มขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ที่เคยซื้อเอกสารประกวดราคาในครั้งแรก มีหนังสือ ที่ VR2557/05/068 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2557 แสดงความจำนงขออนุญาตเข้าดำเนินการงานเสาเข็มเจาะสะพานเดชาติวงศ์ให้ก่อน เนื่องจากเห็นว่า “มีความสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนของการดำเนินการก่อสร้างงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ ซึ่งเป็นถนนสายหลักเข้าสู่ภาคเหนือ ปริมาณการจราจรสูง โดยเฉพาะเวลาเร่งด่วนในแต่ละวันและช่วงเทศกาลวันหยุดต่างๆ การจราจรติดขัดเป็นอย่างมากและมักเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง ไม่มีความปลอดภัยต่อทรัพย์สินของทางราชการและประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุด บริษัทฯ จึงขอเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศและตระหนักถึงระยะเวลาในการดำเนินงาน ที่ใกล้เข้า

ฤดูฝนและจะมีน้ำไหลหลาก ปริมาณน้ำขึ้นสูงมาก ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานเสาเข็มกลางแม่น้ำ หากไม่เร่งดำเนินการก่อนก็ต้องเสียเวลาออกไปอีกเป็นระยะเวลา 1 ปี จึงขอเข้าเตรียมงานเสาเข็มในช่วงเวลานี้ โดยทางบริษัทฯ จะไม่เรียกร้องค่าใช้จ่ายหรือค่าความเสียหายทั้งปวงอันเกิดจากการเข้าดำเนินการในครั้งนี้แต่ประการใด” ประกอบกับศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ได้รับโอนเงินงบประมาณปี 2557 ช่วงเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน 2557 มาพอดี ศูนย์ฯ ก็ได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างเหมางานเสาเข็มเจาะและมีผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาเพียง 2 ราย คือ บริษัท ว. จำกัด และบริษัท จ. จำกัด แต่ต่อมาก็มีการยกเลิกการประกวดราคา เนื่องจากแบบก่อสร้างไม่สอดคล้องกับพื้นที่ก่อสร้าง ทำให้บริษัท ว. จำกัด ผู้ที่เคยซื้อเอกสารประกวดราคาในครั้งแรกมีหนังสือลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2557 แสดงความจำนงขอเข้าดำเนินการงานเสาเข็มเจาะสะพานเดชาติวงศ์ก่อน เพราะจะเข้าสู่ช่วงฤดูฝน ที่เริ่มต้นประมาณกลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคม อีกทั้ง บริษัทฯ ยังต้องเตรียมบุคลากร เตรียมเครื่องจักร เตรียมพื้นที่และขนย้ายอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อเข้าดำเนินงาน ก็ต้องใช้ระยะเวลาเตรียมงานพอสมควร จึงเป็นไปได้ว่า บริษัทฯ ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่เดือนกรกฎาคมหรือเดือนสิงหาคมตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อสังเกตไว้ ซึ่งเรื่องนี้สอดคล้องกับที่ผู้ควบคุมงานได้ชี้แจงว่า “งานก่อสร้างเสาเข็มเจาะฝั่งขาเข้ากรุงเทพฯ ได้แล้วเสร็จประมาณเดือนตุลาคม 2557” เห็นได้ว่า งานเจาะเสาเข็มได้เสร็จในช่วงก่อนที่ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาจะเพิ่มขึ้นจริง ซึ่งข้อเท็จจริงมีความสอดคล้องตรงกัน ฉะนั้นหากให้บริษัทฯ เข้าดำเนินงานหลังจากวันที่ทำสัญญาจ้างเลขที่ e-สพ.1/มห/9/2557 ลงวันที่ 17 กันยายน 2557 แล้ว ก็ย่อมเป็นช่วงเดือนพฤศจิกายนหรือธันวาคม ซึ่งเป็นช่วงที่น้ำทางภาคเหนือไหลหลากลงมาบรรจบกัน กล่าวคือ แม่น้ำปิง (มีแม่น้ำสาขาอยู่ 6 สาย) ไหลลงมาบรรจบกับแม่น้ำน่านที่อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ เป็นจุดเริ่มต้นของแม่น้ำเจ้าพระยาและจะทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณสูงและไหลแรง ไม่ว่าผู้รับจ้างรายใดก็ไม่อาจเจาะเสาเข็มลงกลางแม่น้ำเจ้าพระยาในเวลานั้นได้ และยิ่งใกล้กับช่วงเทศกาลปีใหม่ด้วย ความเสี่ยงในการใช้รถใช้ถนนก็จะกลับไปสู่ประชาชนเช่นเดิม ดังนั้น การที่นาย พ. ได้ให้ บริษัท ว.จำกัด เข้าดำเนินงานเสาเข็มเจาะในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ไปก่อนและราคาเสาเข็มเจาะมีราคาประมาณ 11 ล้านบาท ซึ่งราคามาตรฐานกลางมีราคาประมาณ 22 ล้านบาท ต่ำกว่าราคากลางอยู่แล้ว จึงพอจะรับฟังได้ว่า นาย พ. ผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ในฐานะที่เป็นผู้บริหารและมีประสบการณ์การทำงานด้านวิศวกรมายาวนานตัดสินใจให้ บริษัทฯ เข้าดำเนินงานก่อน เพื่อเป็นการรักษาสะพานที่เป็นทรัพย์สินของทางราชการกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนไว้ ประกอบกับหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จ สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รายงานผลการทดสอบและประเมินการรับน้ำหนักบรรทุกของโครงสร้างสะพานเดชาติวงศ์ 2 และ 3 แล้วก็ปรากฏว่า

มีความแข็งแรงสมบูรณ์ดี ทางราชการจึงไม่ได้รับความเสียหาย เพราะท้ายที่สุดแล้ว บริษัท ว. จำกัด ก็เป็นผู้ชนะการประมูลและได้เข้าดำเนินงานในโครงการงานขยายสะพานเดชาติวงศ์จนแล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง หรือแม้ว่า บริษัท ว. จำกัด จะไม่ได้เป็นผู้ชนะการประมูล บริษัท ว. จำกัด ก็ไม่อาจเข้าทำสัญญาจ้างกับศูนย์สร้าง และบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ได้ ซึ่งจะส่งผลให้บริษัทฯ ไม่อาจเรียกร้องค่าใช้จ่ายหรือค่าความเสียหายทั้งปวง อันเกิดจากการเข้าดำเนินงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการที่เข้าดำเนินงานก่อนจากศูนย์ฯ ตามที่ได้แสดงเจตนาของบริษัทฯ ไว้ในหนังสือข้างต้น กับทั้งเสาเข็มเจาะมีราคาประมาณ 11 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าราคากลางประมาณ 11 ล้านบาท หรือหนึ่งเท่าตัว บริษัทฯ จึงยังไม่น่าจะมีกำไรในการจัดจ้างครั้งนี้ หรือมีกำไรมากพอที่จะนำมาจ่ายเพื่อให้ตนเองได้รับงานในครั้งนี้ได้ ในการนี้จึงต้องถือว่ารัฐได้ประโยชน์จากงานนี้มากกว่า ยังไม่อาจฟังได้ว่า นาย พ. เอื้อประโยชน์ให้กับบริษัท ว. จำกัด อีกทั้ง เมื่อบริษัท ว. จำกัด เป็นผู้ชนะการประมูลและดำเนินงานในโครงการงานขยายสะพานเดชาติวงศ์แล้ว เมื่อแล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างก็มีสิทธิได้รับค่าจ้างเป็นการตอบแทน ผู้จ้างจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าจ้างตามสัญญาจ้าง ซึ่งค่าจ้างย่อมรวมถึงงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ด้วย

พิจารณาข้อเท็จจริงข้างต้นทั้งหมดแล้วเห็นว่า นาย พ. ไม่มีเจตนาทุจริต ไม่ได้ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เป็นแต่เพียงไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เห็นควร ลดเงินเดือนร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

2) กรณีนาย ร.

จากสำนวนรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 11 (จังหวัดนครสวรรค์) ประกอบกับหนังสือชี้แจงข้อกล่าวหาของนาย ร. ฟังเป็นที่ยุติแล้วว่า นาย ร. ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 ให้เป็นผู้ควบคุมงานในงานเสาเข็มเจาะ จำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ ภายหลังจากที่บริษัท ว. จำกัด ได้เข้าดำเนินงานไปก่อนที่จะมีการประกาศประกวดราคาหรือเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเมื่อบริษัท ว. จำกัด เข้าดำเนินงานไปก่อนแล้ว ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) จึงได้ดำเนินการประกวดราคาโดยถูกต้องตามระเบียบจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จนได้บริษัท ว. จำกัด เข้ามาทำสัญญาเป็นผู้รับจ้างในงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ตามสัญญาจ้างเลขที่ e-สพ.1/มห/9/2557 ลงวันที่ 17 กันยายน 2557

ต่อมาผู้รับจ้างจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 13 ตุลาคม 2557 ส่งมอบงานและขอเบิกเงินงวดที่ 1 เป็นจำนวนเงิน 7,463,473.12 บาท และเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2557 นาย ร. ในฐานะผู้ควบคุมงานก็ได้เสนอรายงานว่าผลงานของผู้รับจ้างถูกต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา ซึ่งการรับรองผลงานดังกล่าวย่อมเป็นการรับรองผลงานที่ผู้รับจ้างได้ดำเนินการไปก่อนที่จะทำการประกวดราคาฯ เพื่อให้ผู้รับจ้างสามารถเบิกเงินได้ จึงต้องถือว่าการรายงานครั้งดังกล่าวเป็นการนำเสนอผลการควบคุมงานที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงตามที่มีการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้ควบคุมงานหรือเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยระเบียบการควบคุมงานก่อสร้างตามนัยข้อ 73 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ **พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ตามมาตรา 82 (1) และฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เห็นควรให้ลงโทษตัดเงินเดือนในอัตราร้อยละ 2 ของเงินเดือนที่ได้รับสองเดือน** แต่อย่างไรก็ตาม นาย ร. ให้การยอมรับว่าได้เข้าควบคุมงานของ ผู้รับจ้าง ตั้งแต่ผู้รับจ้างได้เข้าดำเนินการก่อสร้าง จากการมอบหมายด้วยวาจาของผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งโดยเอกสาร ซึ่งมีการเข้าไปก่อสร้างบ้านพักช่างควบคุมงาน บ้านพักคนงาน และสำนักงานชั่วคราว รวมถึงงานสำรวจเบื้องต้นในโครงการดังกล่าวด้วย แสดงให้เห็นได้ว่าในความเป็นจริง นายร. ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของผู้ควบคุมงานก่อนที่จะได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 จึงต้องถือว่าเป็นประโยชน์กับทางราชการมากกว่าการปล่อยปละละเลยให้บริษัท ว. จำกัด เข้าดำเนินงานก่อสร้างโดยไม่มีการควบคุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นการเอาใจใส่ในหน้าที่ราชการพอสมควรประกอบกับการกระทำความผิดครั้งนี้เป็นการกระทำผิดครั้งแรก **จึงเห็นควรลดโทษตัดเงินเดือนในอัตราร้อยละ 2 ของเงินเดือน เป็นโทษภาคทัณฑ์แทน**

3) กรณีนางสาว ด.

จากสำนวนรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 11 (จังหวัดนครสวรรค์) พบว่า ในโครงการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ ในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) – จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ตามสัญญาจ้างเลขที่ e-สพ.1/มห/9/2557 ลงวันที่ 17 กันยายน 2557 นั้น นางสาว ด. ได้รับคำสั่งศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ที่ 174/2551 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2551 แต่งตั้งให้เป็นหัวหน้างานพัสดุ ไม่ได้เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งตามคำสั่งกรมที่ บ.1/2556 ลงวันที่ 10 มกราคม 2556 ข้อ 1.1 หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุของศูนย์ฯ คือ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป หรือหัวหน้าธุรการของหน่วยงานเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ โดยนางสาว ด. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายคือ

ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเมื่อนางสาว ด. ในฐานะหัวหน้างานพัสดุได้รับแผนงานในโครงการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวแล้ว ก็จะมีหน้าที่ขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างขอบเขตของงาน (ร่าง TOR) คณะกรรมการประกวดราคาฯ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบฯ ต่อไป นางสาว ด. เพียงแต่อำนวยความสะดวกในการจัดทำเอกสารและนำเสนอหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุและเสนอผู้อำนวยการศูนย์ฯ อนุมัติ นางสาว ด. ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการชุดใดๆ ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่นางสาว ด. ได้เคยจัดทำแล้วก็พบว่าเป็นเพียงการเสนอเอกสารเพื่อทราบหรือพิจารณาแทนคณะกรรมการหรือผู้อื่นเท่านั้น ได้แก่

(1) ทำหนังสือลงวันที่ 22 สิงหาคม 2557 ขอออกประกาศร่างขอบเขตของงาน (TOR) เป็นเวลา 3 วัน ตามระเบียบ

(2) ทำหนังสือรายงานขอซื้อขอจ้างลงวันที่ 26 สิงหาคม 2557 เพื่อขออนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และขอให้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประกวดราคา พร้อมทั้งลงนามในประกาศประกวดราคา

(3) ทำหนังสือเพื่อเซ็นสัญญาจ้างเหมางานเสาเข็มเจาะลงวันที่ 17 กันยายน 2557 โดยมีเนื้อหาสรุปได้ว่า เนื่องจากในวันที่ 16 กันยายน 2557 มีการอนุมัติราคาจ้างเหมางานเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ กับบริษัท ว. จำกัด จึงมีการมาเซ็นสัญญา ซึ่งต่อมาผู้อำนวยการศูนย์ฯ ก็ได้ลงนามในหนังสือฉบับดังกล่าวส่งเรื่องให้คณะกรมการตรวจการจ้างดำเนินการต่อไป

(4) ทำหนังสือรายงานวันทำการแล้วเสร็จตามสัญญาที่ e-สพ.1/มห/9/2557 (งวดที่ 1) เรียนผู้อำนวยการศูนย์ฯ รายงานเพื่อทราบตามที่คณะกรรมการตรวจการจ้างเสนอตามใบตรวจงาน ใบส่งงาน ว่า บริษัท ว. จำกัด ได้ส่งงานจ้างเหมาเสาเข็มเจาะจำนวน 4 รายการ (งวดที่ 1) และศูนย์ฯ ได้ทำการเบิกจ่ายเงินให้กับบริษัทไปเป็นเงิน 6,717,125.81 บาท (หกล้านเจ็ดแสนหนึ่งหมื่นเจ็ดพันหนึ่งร้อยยี่สิบห้าบาทแปดสิบเอ็ดสตางค์)

ประกอบกับนาย พ. ผู้อำนวยการศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) ได้ให้การชัดเจนว่า นางสาว ด. ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานในโครงการงานขยายสะพานเดชาติวงศ์เป็นแต่เพียงเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามคำสั่งของศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) เท่านั้น พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า นางสาว ด. ไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องวิเคราะห์เอกสารหรือตรวจสอบว่าในหน้างานหรือบริเวณโครงการจ้างทำงานเสาเข็มเจาะ จำนวน 4 รายการในงานขยายสะพานเดชาติวงศ์ บนทางหลวงหมายเลข 1 สายหางน้ำ (ม่วงหัก) –จุดเริ่มทางเลี่ยงเมืองนครสวรรค์ ที่ กม. 236+425 (LT,RT) ของศูนย์ฯ ว่ามีการให้บุคคลใดหรือบริษัทใดเข้าดำเนินงานไปก่อนแล้วหรือไม่ นางสาว ด. มีเพียงหน้าที่ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตาม

ขั้นตอนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ผู้รับจ้างเข้าทำสัญญากับศูนย์ฯเท่านั้น **ดังนั้น เมื่อนางสาว ด. ไม่ได้เป็นคณะกรรมการใดในโครงการงานขยายสะพานเดชาติวงศ์และได้ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามขั้นตอนที่ระเบียบกำหนดแล้ว ย่อมไม่ถือว่า บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่มีความผิดทางวินัยเห็นควรให้ยุติเรื่อง**

1.3 การพิจารณาความผิดและการพิจารณาโทษ

เมื่อปลัดกระทรวงคมนาคมได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวน ปลัดกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณารายงานการสอบสวนดังกล่าวแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน จึงได้อาศัยอำนาจตามนัยมาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 67 (2) ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 **ออกคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 270/2560 สั่ง ณ วันที่ 27 ตุลาคม 2560 ให้ลงโทษตัดเงินเดือน นาย พ. ร้อยละ 4 เป็นเวลา 3 เดือน และ**ได้อาศัยอำนาจตามนัยมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 66 ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 **ออกคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 271/2560 สั่ง ณ วันที่ 27 ตุลาคม 2560 ให้ยุติเรื่องนาง ด.**

สำหรับกรณีการลงโทษภาคทัณฑ์ นาย ร. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ สังกัดศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1 (พิจิตร) กรมทางหลวง ซึ่งมีความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น มาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 67 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมทางหลวง ในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุที่จะเป็นผู้สั่งลงโทษ ปลัดกระทรวงคมนาคมจึงสั่งอธิบดีกรมทางหลวงให้ดำเนินการออกคำสั่งลงโทษแล้วสำเนาคำสั่งส่งไปยังกระทรวงคมนาคม

ต่อมาอธิบดีกรมทางหลวงจึงได้มีคำสั่งกรมทางหลวง ที่ จ. 3.1/27/2560 สั่ง ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2560 ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ นาย ร. และได้มีหนังสือ ลับ ที่ คค 06003/107 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2560 ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์นาย ร. ให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาต่อไป

1.4 การรายงานการดำเนินการทางวินัย

ผู้วิจัยได้สอบถามเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบสำนวนการดำเนินการทางวินัยเรื่องนี้ของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2561 แล้วพบว่า ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอเข้า อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณา

ภาคผนวก ข

เรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวงชนบทในโครงการจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

2. เรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรมทางหลวงชนบทในโครงการจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

1.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

มูลกรณีเรื่องนี้เกิดขึ้นเนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือ ลับ ที่ ตผ 0016/1228 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2557 แจ้งและยืนยันผลการตรวจสอบการจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกสายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามสัญญาจ้างเลขที่ 143/2555ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2555 ว่าไม่เห็นพ้องด้วยกับคำชี้แจงของกรมทางหลวงชนบทประเด็นการประมาณราคากลางของคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่สูงกว่าความเป็นจริง จึงให้กรมทางหลวงชนบทตรวจสอบหาผู้รับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน 4,951,627.46 บาท ให้กับทางราชการและพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับคณะกรรมการกำหนดราคากลางในโครงการดังกล่าว ประกอบด้วย นาย ส. ตำแหน่งวิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ (ประเภทอำนวยการระดับสูง) นาย ศ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ และนาย สำ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กล่าวหาคณะกรรมการกำหนดราคากลางทั้ง 3 ราย ว่ามีข้อบกพร่อง เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การจัดจ้างมีราคาเริ่มต้นในการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์สูงกว่าความเป็นจริง

กรมทางหลวงชนบท จึงดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในโครงการดังกล่าวแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกล่าวหานาย ส. ตำแหน่งวิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ (ประเภทอำนวยการระดับสูง) มีปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่วนนาย ศ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ กับนาย สำ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ มีอธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน ในกรมเดียวกันกระทำความผิดวินัยร่วมกัน โดยกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 16 (1) กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีดังกล่าวเป็นของปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่ากรมทางหลวงชนบท

จึงส่งเรื่องให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาดำเนินการทางวินัยข้าราชการทั้ง 3 รายดังกล่าว (หนังสือกรมทางหลวงชนบท ลับ ที่ คค 0701.3/54 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2558)

ปลัดกระทรวงคมนาคม จึงมีคำสั่งที่ 15/2559 สั่ง ณ วันที่ 22 มกราคม 2559 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมทางหลวงชนบททั้ง 3 ราย

1.2 การสอบสวนทางวินัย

เมื่อปลัดกระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมพิจารณาวางแนวทางการสอบสวน ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและได้ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานเพียงพอที่จะรับฟังได้ โดยมีข้อเท็จจริงข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตลอดทั้งให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา จากนั้นจึงพิจารณาลงมติตามลำดับดังนี้

1.1.1 การประชุมกำหนดประเด็นและวางแนวทางการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมกำหนดประเด็นและวางแนวทางการสอบสวนโดยสรุปความได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางในโครงการจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ประกอบด้วย นาย ส. ตำแหน่งวิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ (ประเภทอำนวยการระดับสูง) นาย ศ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ และนาย สำ. ตำแหน่งวิศวกรโยธาชำนาญการ มีข้อบกพร่อง เนื่องจากกำหนดราคากลางโครงการก่อสร้างดังกล่าวโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การจัดจ้างมีราคาเริ่มต้นในการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์สูงกว่าความเป็นจริง อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

1.1.2 การรวบรวมพยานหลักฐาน

คณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาข้าราชการทั้ง 3 ราย ประกอบด้วย รายงานผลการตรวจสอบโครงการจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรีและเอกสารประกอบ, หนังสือสัญญาจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เลขที่ 143/2555 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2555, หนังสือชี้แจงข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา คำสั่งกรมทางหลวงชนบท ที่ 244/2558 สั่ง ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบความรับผิดทางละเมิด

1.1.3 การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

คณะกรรมการสอบสวนได้เรียกผู้ถูกกล่าวหาทั้ง 3 ราย มาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาทั้ง 3 ราย ได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาดังนี้

1) โครงการจ้างก่อสร้างถนนสายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เป็นการก่อสร้างที่กำหนดให้เบิกจ่ายแบบราคาต่อหน่วย (Unit Cost) ในการประกวดราคาก่อสร้างจะกำหนดปริมาณและราคาต่อหน่วยไว้ในเอกสารประกวดราคาจ้าง กล่าวคือ ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างจริงได้ปริมาณเท่าไหร่ก็เบิกจ่ายค่าก่อสร้างให้ตามที่ก่อสร้างจริงเท่านั้น ค่าก่อสร้างส่วนที่เหลือก็จะเป็นเงินเหลือจ่ายส่งคืนส่วนราชการต่อไป มิสามารถเบิกจ่ายได้มิใช่เป็นงานก่อสร้างแบบเหมาจ่าย (Lum Sum) โดยกำหนดไว้ในเอกสารการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

*2) แบบก่อสร้างของโครงการนี้*กำหนดให้สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดรูปตัดโครงสร้างทางด้านเรขาคณิตและด้านโครงสร้างได้ตามความเหมาะสมกับสภาพทางที่จะดำเนินการโดยให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ควบคุมงาน และกำหนดให้ทำการเพิ่มบริเวณทางเชื่อมเข้าสถานที่ราชการหรืออาคารสาธารณะในระยะไม่เกินเขตทางหลวงหรือทำเพิ่มบริเวณทางแยก เพื่อให้ได้ปริมาณตามที่กำหนด โดยให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ควบคุมงาน

3) กรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบเห็นว่า มีการปรับปรุงแก้ไขปริมาณงานแต่ไม่ปรับปรุงแก้ไขแบบก่อสร้างนั้นชี้แจงว่า

(1) ข้อมูลตามรูปแบบที่ผู้ออกแบบได้จัดทำรูปแบบก่อสร้างและปริมาณวัสดุไว้มีดังนี้

ก. งานรองพื้นทางแอสฟัลต์ (Prime Coat) = 43,016 ตร.ม.

ข. งานแอสฟัลต์ยึดเกาะ (Tack Coat) = 42,926 ตร.ม.

ค. ผิวจราจรแอสฟัลต์คอนกรีต

ง. แอสฟัลต์คอนกรีตสำหรับผิวทางชั้นบน (Wearing Course) = 1,290 ลบ.ม.

จ. แอสฟัลต์คอนกรีตสำหรับผิวทางชั้นล่าง (Binder Course) = 2,146 ลบ.ม.

ฉ. แอสฟัลต์คอนกรีตชนิดมีสีสำหรับผิวทางชั้นบน (Wearing Course) = 430 ลบ.ม.

(2) ในขั้นตอนการจัดทำราคากลางงานก่อสร้างของสำนักก่อสร้างทาง กรมทางหลวงชนบท หลังจากที่ได้รับแบบก่อสร้างและประมาณราคาจากผู้ออกแบบแล้ว สำนักก่อสร้างทาง กรมทางหลวงชนบทได้มอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (กลุ่มงานในทางพื้นที่เฉพาะ) ดำเนินการตรวจสอบแบบก่อสร้าง ซึ่งออกแบบไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เปรียบเทียบกับสภาพแวดล้อมพื้นที่ก่อสร้างจริงในช่วงเวลาปัจจุบัน (การ Audit แบบก่อสร้าง)เพื่อตรวจสอบปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรูปแบบการก่อสร้างและปริมาณงานให้มีความสอดคล้องถูกต้องเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ก่อสร้างจริงในปัจจุบันและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญที่ถือปฏิบัติมาโดยตลอด

(3) กลุ่มงานในทางพื้นที่เฉพาะ สำนักก่อสร้างทางมอบหมายให้ผู้ควบคุมงานก่อสร้างในเขตจังหวัดเพชรบุรี นาย อ. วิศวกรโยธาปฏิบัติการ ตรวจสอบ (Audit แบบ) และผู้ Audit แบบ ได้รายงานผลการ Audit แบบก่อสร้าง ให้คระกรรมการกำหนดราคากลางโดยแจ้งว่าจากการตรวจสอบพื้นที่ก่อสร้างจริงแล้วพบว่า สภาพพื้นที่ปัจจุบัน โดยเฉพาะในบริเวณทางเชื่อมและไหล่ทางมีความแตกต่างจากสภาพที่กำหนดในแบบ มีความจำเป็นต้องทำการปรับปรุงสภาพทางวิศวกรรม เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อผู้ใช้เส้นทางและให้เกิดความต่อเนื่องตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนี้

ก. ปรับปรุงผิวการจราจรบริเวณจุดเชื่อมต่อกับคู่ขนานของกรมทางหลวงชนบท (ทล. 4 ถนนเพชรเกษม) ตามแบบก่อสร้างกำหนดให้ทำการปรับระดับทางเชื่อมดังกล่าว พื้นที่ไม่น้อยกว่า 180 ตารางเมตร แต่จากการตรวจสอบพบว่าทางคู่ขนานบริเวณเข้าออกจากโครงการดังกล่าวมีสภาพชำรุดเสียหายเป็นบริเวณกว้าง ดังนั้น เห็นควรปรับปรุง โดยซ่อมชั้นพื้นทางเดิมแล้วปูยางปรับระดับและปูยางชั้น Wearing Course จากจุดเชื่อมต่อกับทางคู่ขนานออกไปข้างละ 150 เมตร (ช่วง Tapper 80 เมตร และเลนเร่งชะลอความเร็ว 70 เมตร) ความกว้าง 10 เมตร (ขนาดผิวทางเดิม) ซึ่งต้องปรับปรุงปริมาณงานเพิ่มขึ้น 3,000 เมตร

ข. ปรับปรุงผิวการจราจรบริเวณจุดเชื่อมต่อกับถนนเข้าหาดชะอำของเทศบาลชะอำ จากการตรวจสอบจุดเชื่อมต่อดังกล่าวพบว่า สภาพถนนเดิมของเทศบาลชะอำมีลักษณะเป็นคลื่น ทำให้รถที่วิ่งผ่านเข้าออกโครงการเกิดความไม่ปลอดภัยในขณะเลี้ยวเข้า – ออก ซึ่งตามแบบก่อสร้างกำหนดให้ทำการปรับระดับทางเชื่อมพื้นที่ไม่น้อยกว่า 150 เมตร ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่าปริมารงานที่กำหนดในแบบก่อสร้างไม่เพียงพอในการปรับปรุงจากจุดเชื่อมต่อกับถนนเข้าหาดชะอำออกไปข้างละ 150 เมตร (ช่วง Tapper 80 เมตรและเลนเร่งชะลอความเร็ว 70 เมตร) ความกว้าง 12 เมตร (ตามขนาดผิวทางเดิม) ดังนั้น ต้องปรับปรุงปริมาณงานเพิ่มขึ้น 3,600 ตารางเมตร

ค. ปรับปรุงไหล่ทางบริเวณ กม.ที่ 1+000 ถึง กม.ที่ 1+800 ตามแบบก่อสร้างกำหนดให้ก่อสร้างไหล่ทางสีเป็นทางจักรยาน ความกว้าง 2.50 เมตร แต่จากการตรวจสอบพื้นที่พบว่า ความกว้างของเขตทางในช่วงดังกล่าวถูกบังคับด้วยทางเท้าทั้งสองด้านและเกาะกลาง ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า มีความกว้างของเขตทางแปรเปลี่ยนไม่เท่ากัน กว้างกว่าที่กำหนดในแบบ ดังนั้น หากก่อสร้างไหล่ทางสีขนาด 2.50 เมตรไม่เต็มพื้นที่ จะทำให้มีช่องว่างต่างระดับระหว่างไหล่ทางถึงของ Gutter ของทางเท้าซึ่งทำให้เกิดอันตรายต่อผู้ขับขี่จักรยานบนไหล่ทาง ดังนั้น เห็นควรปูผิวไหล่ทางเข้าไปชนกับของ Gutter ตลอดช่วงดังกล่าว เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและสวยงามตลอดแนวก่อสร้าง ซึ่งจากการตรวจสอบต้องปรับปรุงปริมาณงานไหล่ทางสีเพิ่มขึ้น 400 ตารางเมตร

ง. ปรับปรุงไหล่ทาง บริเวณ กม. ที่ 2+245 ถึง กม. ที่ 2+862 ตามแบบก่อสร้างช่วงดังกล่าว กำหนดให้ก่อสร้างผิวการจราจรกว้างข้างละ 4 เมตรโดยให้คงทางเท้าเดิมไว้ แต่จากการตรวจสอบพื้นที่ก่อสร้าง พบว่า ความกว้างเขตทางมีระยะแปรเปลี่ยนไม่เท่ากันประกอบกับโครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกของอ่าวไทย ซึ่งมีนโยบายก่อสร้างทางจักรยานทั้ง 2 ฝั่งของไหล่ทาง ดังนั้น เห็นควรเพิ่มเติมงานไหล่ทางสี ความกว้าง 1.00-2.50 เมตร (ขึ้นกับสภาพพื้นที่) เพื่อให้รูปแบบการก่อสร้างเกิดความต่อเนื่องตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งตามรูปแบบมาตรฐาน ของโครงการและการดำเนินงานก่อสร้างตลอดโครงข่ายที่ผ่านมาได้มีการก่อสร้างไหล่ทางสีสำหรับทางจักรยานมาโดยตลอด และตามแบบก่อสร้างส่วนใหญ่ของถนนสายหลักของงานช่วงนี้กำหนดให้ก่อสร้างไหล่ทางสีเป็นทางจักรยาน ระยะทาง 2.245 กิโลเมตร คงเหลือเพียงช่วง กม. ที่ 2+245 ถึง กม. ที่ 2+862 ระยะทาง 0.617 กิโลเมตร ซึ่งควรก่อสร้างทางจักรยานให้ต่อเนื่องเชื่อมต่อกันตามวัตถุประสงค์โครงการซึ่งจะต้องใช้ปริมาณงานไหล่ทางสีเพิ่มขึ้น 1,234 ตารางเมตร

จ. ปรับปรุงบริเวณทางเชื่อมบริเวณสองข้างทางของโครงการ จากการตรวจสอบสภาพพื้นที่ก่อสร้างจริงพบว่ามีตำแหน่งทางเชื่อมเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในแบบก่อสร้าง จำนวน 30 จุด ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกและปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้เส้นทางจากทางเชื่อมเข้าสู่ถนนโครงการ เห็นควรปรับปรุงเพิ่มเติมบริเวณทางเชื่อมเพิ่มขึ้น 900 ตารางเมตร

ฉ. สรุปผลการตรวจสอบพื้นที่ก่อสร้างจริง (การAudit แบบก่อสร้าง) ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับปรุงปริมาณเพิ่มขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการใช้งานจริง ดังนี้

ก) งานรองพื้นทางแอสฟัลต์ (Prime Coat) = 4,300 ตร.ม.

ข) งานแอสฟัลต์ยึดเกาะ (Tack Coat) = 4,000 ตร.ม.

ค) ผิวจราจรแอสฟัลต์คอนกรีต

ง) แอสฟัลต์คอนกรีตสำหรับผิวทางชั้นบน (Wearing Course) = 191 ลบ.ม.

จ) แอสฟัลต์คอนกรีตสำหรับผิวทางชั้นล่าง (Binder Course) = 170 ลบ.ม.

ฉ) แอสฟัลต์คอนกรีตชนิดมีสีสำหรับผิวทางชั้นบน (Wearing Course) = 125 ลบ.ม.

(4) หลังจากคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้รับงานผลการ Audit แบบก่อสร้างแล้ว ได้มอบหมายให้นาย ศ. วิศวกรโยธาชำนาญการ เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในการตรวจสอบสภาพพื้นที่ก่อสร้างจริงอีกครั้งหนึ่ง ผลการตรวจสอบพบว่าบริเวณที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการ Audit แบบก่อสร้างแจ้งเสนอเพิ่มปริมาณงาน มีสภาพทรุดโทรมจริง มีความจำเป็นต้องเพิ่มปริมาณงานดังกล่าวเพื่อให้เกิดความสะดวกและปลอดภัยแก่ผู้ใช้เส้นทาง และเพื่อให้รูปแบบก่อสร้างมีความต่อเนื่องตลอดทั้งโครงการ ดังนั้น คณะกรรมการจึงดำเนินการแก้ไขปรับปรุงปริมาณงานวัสดุบางรายการเพิ่มขึ้น เพื่อใช้ในการจัดทำราคากลาง โดยให้อยู่ภายใต้กรอบวงเงินปริมาณ มีปริมาณวัสดุ ดังนี้

ก. งานรองพื้นทางแอสฟัลต์ (Prime Coat) = 46,043 ตร.ม.

ข. งานแอสฟัลต์ยึดเกาะ (Tack Coat) = 46,043 ตร.ม.

ค. ผิวจราจรแอสฟัลต์คอนกรีต

ง. แอสฟัลต์คอนกรีตสำหรับผิวทางชั้นบน (Wearing Course) = 1,479 ลบ.ม.

จ. แอสฟัลต์คอนกรีตสำหรับผิวทางชั้นล่าง (Binder Course) = 2,302 ลบ.ม.

ฉ. แอสฟัลต์คอนกรีตชนิดมีสีสำหรับผิวทางชั้นบน (Wearing Course) = 555 ลบ.ม.

(5) การแก้ไขปริมาณวัสดุดังกล่าวนั้น คณะกรรมการกำหนดราคากลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ในส่วนที่ปรับปรุงบริเวณจุดเชื่อมทางกับทางคู่ขนานถนนของกรมทางหลวง ถนนของเทศบาลชะอำ รวมถึงการปรับปรุงทางเชื่อมบริเวณเชื่อมต่อกับถนนโครงการและการปรับปรุงไหล่ทางสี คณะกรรมการพิจารณาว่า ในแบบก่อสร้างได้กำหนดให้ต้องดำเนินการอยู่แล้ว ดังนี้

ก. การปรับปรุงบริเวณจุดเชื่อมทางกับทางคู่ขนานของกรมทางหลวงและจุดเชื่อมต่อกับถนนเข้าหาดชะอำของเทศบาลชะอำ แบบก่อสร้างกำหนดปริมาณงานไว้ว่าต้องดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ไม่น้อยกว่า 180 ตารางเมตร และ 150 ตารางเมตร ตามลำดับ

ข. เกี่ยวกับการเพิ่มเติมบริเวณทางเชื่อมและทางแยก แบบก่อสร้างกำหนดไว้ในหมายเหตุ ข้อ 2 ว่า "...อาจจะให้ทำการเพิ่มบริเวณทางเชื่อมเข้าสถานที่ราชการหรืออาคารสาธารณะในระยะไม่เกินเขตทางหลวง หรือทำเพิ่มบริเวณทางแยก เพื่อให้ได้ปริมาณงานตามกำหนด ทั้งนี้ อยู่ในดุลพินิจของผู้ควบคุมงาน"

ค. เกี่ยวกับปริมาณงานและตำแหน่งทางเชื่อม กำหนดไว้ในหมายเหตุข้อ 1 ว่า "ปริมาณทางเชื่อมขนาดและตำแหน่งสามารถปรับเปลี่ยนได้ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่โดยให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ควบคุมงาน"

ง. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรูปตัดแบบก่อสร้าง กำหนดไว้ในหมายเหตุข้อ 1 ว่า "รายละเอียดรูปตัดโครงสร้างทางสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้านเรขาคณิตและด้านโครงสร้างตามความเหมาะสมกับสภาพทางที่จะดำเนินการ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ควบคุมงาน"

จ. การดำเนินการก่อสร้างไหล่ทางสี กำหนดไว้ในแบบก่อสร้างไหล่ทางแอสฟัลติกคอนกรีตชนิดมีสีว่า "ไหล่ทางแอสฟัลติกคอนกรีตชนิดมีสี (สีส้มอิฐ) ให้ก่อสร้างตามที่ระบุในรูปตัดโครงการและตามที่ระบุในแบบก่อสร้างโดยพิจารณาดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างของโครงการ"

คณะกรรมการกำหนดราคากลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่แบบก่อสร้างกำหนดรายละเอียดการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงทางเชื่อมจุดตัดทางแยก และการก่อสร้างไหล่ทางแอสฟัลติกคอนกรีตชนิดมีสีกำหนดไว้ในแบบก่อสร้างอยู่แล้ว คณะกรรมการจึงไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแบบก่อสร้างแต่อย่างใด

4) กรณีที่สำนักตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า ราคากลางคำนวณปริมาณงานไว้ต่างไปจากที่มีอยู่ในแบบก่อสร้าง ทำให้การถอดแบบของผู้เสนอราคางานนี้ยากที่จะเป็นไปได้อย่างถูกต้อง ส่งผลให้ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดจ้างก่อสร้างที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลราคากลางนี่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการจัดจ้างก่อสร้าง

ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ในกระบวนการจัดจ้างก่อสร้างกรมทางหลวงชนบทได้มีประกาศกรมทางหลวงชนบท เลขที่ สกท. 2/2555 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2555 เรื่องประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ กรณีจ้างก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลอง

เทียน-แยกลงหาดชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ในประกาศดังกล่าวได้แสดงปริมาณงานและราคาต่อหน่วยให้ผู้รับจ้างทุกรายที่เข้าแข่งขันราคาทราบอย่างชัดเจน โดยในการแข่งขันเสนอราคาที่ผ่านมาผู้รับจ้างจะใช้ปริมาณงานตามที่ กรมทางหลวงชนบทกำหนดไว้ในเอกสารประกาศประกวดราคาและผู้รับจ้างทุกรายจะแข่งขันกันเฉพาะการเสนอราคาต่อหน่วยตามที่ผู้รับจ้างพิจารณาแล้ว เห็นว่าสามารถดำเนินการได้ โดยผู้รับจ้าที่เสนอราคาต่อหน่วยต่ำที่สุดจะมีผลทำให้ราคารวมต่ำสุดจะเป็นผู้ชนะในการแข่งขันเสนอราคา ดังนั้น การที่ผู้รับจ้างที่เสนอราคาทุกรายใช้ปริมาณงานเหมือนกันตามที่กรมทางหลวงชนบทกำหนดในขั้นตอนการแข่งขันราคาเหมือนกัน ปริมาณงานจึงไม่มีผลต่อกระบวนการจัดจ้างแต่อย่างใด

5) กรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า การปรับปรุงปริมาณงานแต่ไม่ได้แก้ไขแบบก่อสร้าง ผู้รับจ้าง ผู้ควบคุมงาน คณะกรรมการตรวจการจ้าง ย่อมไม่ทราบปริมาณและราคาที่เพิ่มขึ้นทำให้ทางราชการเสียประโยชน์จากวงเงินที่สูงกว่าปริมาณงานจริงตามสัญญา ได้ชี้แจงข้อเท็จจริง ดังนี้

(1) ในขั้นตอนการดำเนินงานก่อสร้าง กรมทางหลวงชนบท จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน ซึ่งโดยปกติผู้ควบคุมงานจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ที่ทำการ Audit แบบก่อสร้างโครงการนั้น ๆ (ในการนี้กรมได้แต่งตั้ง นาย อ. วิศวกรโยธาปฏิบัติการ เป็นผู้ควบคุมงาน ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ Audit แบบก่อสร้างโครงการดังกล่าว) ซึ่งในการดำเนินการก่อสร้างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับรายละเอียดของโครงการก่อสร้างโดยตลอดในขณะก่อสร้าง ในส่วนของผู้รับงานนั้นในขั้นตอนการประกวดราคาจ้างก่อสร้างของโครงการก็ได้มีการประกาศประกวดราคา พร้อมมีเอกสารแสดงปริมาณงานและราคาต่อหน่วยให้ผู้รับจ้างที่เข้าแข่งขันราคาทราบทุกรายอยู่แล้ว

(2) ในการกำหนดราคากลาง คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางของกรมบัญชีกลาง โดยการคำนวณราคาต่อหน่วยของรายการก่อสร้างจะประกอบไปด้วย ค่างานต้นทุน (Direct Cost) คูณด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อสร้าง (Indirect Cost) หรือเรียกอีกอย่างว่าค่า Factor F ซึ่งจากหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางของกรมบัญชีกลางได้คำนวณและจัดทำค่า Factor F ไว้ในรูปแบบของตารางสำเร็จรูป เพื่อความสะดวกในการใช้งาน ซึ่งค่า Factor F จะมีค่าแปรผกผันกับค่างานต้นทุนรวม ของค่าก่อสร้าง โดยค่างานต้นทุนรวมของค่าก่อสร้างต่ำ ค่า Factor F จะสูง และเมื่อค่างานต้นทุนรวมของค่าก่อสร้างสูง ค่า Factor F จะต่ำดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดค่างานต้นทุนรวมของค่าก่อสร้างที่สูงขึ้น จะทำให้ค่า Factor F ต่ำลงซึ่งจะทำให้ราคาต่อหน่วยของรายการก่อสร้างต่ำลงด้วยจึงถือได้ว่าทำให้ส่วนราชการจ่ายค่าก่อสร้างถูกลงเป็นการที่ทำให้ส่วนราชการได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น

(3) ในส่วนการเบิกจ่ายตามสัญญาจ้างดังกล่าวกำหนดการเบิกจ่ายโดยใช้ราคาต่อหน่วยเป็นเกณฑ์ (Unit Cost) ตามรายการแต่ละประเภทที่ได้กำหนดไว้ในใบแจ้งปริมาณและราคา โดยที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงว่า จำนวนปริมาณที่กำหนดไว้ในบัญชีรายการก่อสร้างหรือในใบแจ้งปริมาณงานและราคาเป็นจำนวนโดยประมาณเท่านั้น จำนวนปริมาณงานที่แท้จริงอาจจะมากกว่าหรือน้อยกว่านี้ก็ได้ ซึ่งผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามราคาต่อหน่วยของแต่ละรายการที่ได้ทำเสร็จจริง ดังนั้น ผู้รับจ้าง ผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างซึ่งดำเนินการก่อสร้างตามแบบก่อสร้าง ตรวจวัดปริมาณงานได้เท่าไหร่ ก็เบิกจ่ายตามปริมาณงานที่ก่อสร้างจริง (เบิกจ่ายโดยใช้ราคาต่อหน่วยเป็นเกณฑ์ Unit Cost) มียอดการเบิกจ่ายค่าก่อสร้างสะสมทั้งหมดจำนวน 54,937,533.01 บาท จากมูลค่างานตามสัญญา 84,820,000.00 บาทโดยต่ำกว่ามูลค่างานตามสัญญาจำนวน 29,882,466.99 บาท ซึ่งค่าก่อสร้างในส่วนที่ไม่ได้ดำเนินการก็ส่งคืนส่วนราชการ ไม่ทำให้ราชการเสียหายแต่อย่างใด

6) กรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า หลังจากที่ได้มีการลงนามในสัญญาจ้างจนกระทั่งส่งมอบงานงวดสุดท้ายไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการเสนอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา เพื่อปรับปรุงแก้ไขแบบก่อสร้างเพิ่มปริมาณงานให้สอดคล้องกับที่อ้างว่าคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ปรับปรุงเพิ่มเติมไว้แต่อย่างใด ได้ชี้แจ้งข้อเท็จจริง ดังนี้

(1) ภายหลังจากการลงนามสัญญาจ้างและเริ่มงานก่อสร้างแล้ว ปรากฏว่าผู้ควบคุมงานได้ตรวจพบว่าบริเวณจุดตัดเชื่อมทางกับทางคู่ขนานของกรมทางหลวง หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบ คือ กรมทางหลวง ได้ดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริเวณทางเชื่อมดังกล่าวแล้ว โดยจัดรูปแบบการจราจรเป็นลักษณะวงเวียนก่อสร้างผิวการจราจรใหม่ทั้งทางแยก และบริเวณจุดตัดทางเชื่อมกับถนนของเทศบาลชะอำ หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ เทศบาลชะอำได้ดำเนินการปรับปรุงถนนเส้นเชื่อมจากทางหลวงหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) ลงสู่หาดชะอำ แล้วเสร็จทั้งเส้นทางซึ่งเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ใช้งบประมาณดำเนินการครอบคลุมพื้นที่มากกว่าที่กรมทางหลวงชนบทจะเข้าไปดำเนินการ จึงเป็นสาเหตุไม่สามารถดำเนินการตามที่วางแผนงานไว้ได้ ไม่มีเหตุจำเป็นที่จะแก้ไขสัญญาต่อไปและในส่วนการเพิ่มเติมงานไหล่ทางแอสฟัลติกชนิดมีสี ปรากฏว่าจากการเจรจากับเจ้าของที่ดินชาวบ้านทั้งสองข้างทางไม่ยินยอมให้ดำเนินการเนื่องจากโครงการดังกล่าวไม่ได้ไม่มีการเวนคืนที่ดินทำให้ก่อสร้างได้เพียงเขตทางตามเดิมเท่านั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้ต้องดำเนินการก่อสร้างตามรูปแบบก่อสร้างตามสัญญา จึงไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจากการเพิ่มปริมาณงานตามที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางพิจารณาเพิ่มเติมแต่อย่างใด

(2) ในส่วนของการเบิกจ่ายค่าก่อสร้างให้ผู้รับจ้าง ก็เบิกจ่ายตามปริมาณงานที่ได้ก่อสร้างจริง มูลค่างานตามรูปแบบที่ผู้ออกแบบกำหนดไว้เท่ากับ 79,980,351.21 บาท และมูลค่างานตามราคากลางที่กำหนดไว้เท่ากับ 84,843,731.64 บาท (สูงกว่าที่ผู้ออกแบบกำหนดไว้เท่ากับ 4,863,380.43 บาท) โดยในการก่อสร้างได้มีการเบิกจ่ายค่าก่อสร้างสะสมทั้งหมดเป็นจำนวน 54,937,533.01 บาท (เบิกจ่ายจริงต่ำกว่าราคากลางเท่ากับ 29,906,198.63 บาท) ดังนั้น การเพิ่มปริมาณวัสดุตามข้อเท็จจริงดังกล่าวท้ายที่สุดเมื่อดำเนินการก่อสร้างตามรูปแบบสัญญาจ้างแล้วเสร็จก็เบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างให้ผู้รับจ้างตามปริมาณงานที่ได้ก่อสร้างจริง ค่าก่อสร้างในส่วนที่ไม่ได้ดำเนินการก็ส่งคืนส่วนราชการไม่ได้ทำให้ส่วนราชการเสียหายแต่อย่างใด ทั้งนี้ ยังมีงานส่วนอื่น ๆ ที่แบบกำหนดให้ดำเนินการก่อสร้าง แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างแจ้งว่าไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้างดำเนินการได้ จึงจำเป็นต้องคืนเงินด้วยเช่นกัน

7) กรมทางหลวงชนบท ได้มีคำสั่งกรมทางหลวงชนบท ที่ 244/2558 สั่ง ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มีความเห็นว่า การกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายแต่อย่างใด จึงไม่เป็นละเมิด ไม่ต้องรับผิดชดใช้เงินจำนวน 4,951,672.46 บาท ให้กับทางราชการตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.1.4 การประชุมเพื่อพิจารณาลงมติและการรายงานการสอบสวน

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนโดยรวบรวมพยานหลักฐาน และรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจึงทำการประชุมเพื่อพิจารณาลงมติว่า โครงการก่อสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก สายคลองเทียน – แยกลงหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ตามข้อ 8 ของประกาศกรมทางหลวงชนบท เรื่องการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ประกาศ ณ วันที่ 28 มีนาคม 2555 เป็นงานก่อสร้างที่กำหนดให้เบิกจ่ายราคาต่อหน่วย (Unit Cost) ในการประกวดราคาก่อสร้างจะประกาศกำหนดปริมาณงานที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างในเอกสารประกวดราคาจ้าง กล่าวคือผู้รับจ้างทุกรายได้รับทราบปริมาณงานที่เหมือนกัน ผู้รับจ้างจะเสนอราคาในการเบิกจ่ายค่างานก่อสร้าง ผู้รับจ้างจะได้รับค่าจ้างตามปริมาณงานที่ได้ทำตามราคาต่อหน่วยที่เสนอ งานส่วนที่ไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างก็จะไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งจะแตกต่างจากการประกวดราคาแบบเหมาจ่าย (Lum Sum) สำหรับการก่อสร้างโครงการนี้ มูลค่างานตามรูปแบบที่ผู้ออกแบบกำหนดได้ 79,980,351.21 บาท มูลค่างานตามราคากลางที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางไว้ 84,843,731.64 บาท สูงกว่าราคากลาง 4,863,380.43 บาท แต่ในการก่อสร้างจริง กรมทางหลวงชนบทได้จ่ายค่าจ้าง

ตามปริมาณงานก่อสร้างเป็นจำนวน 54,937,533.01 บาท ดังนั้น ปริมาณวัสดุที่เพิ่มไม่ได้ทำให้ส่วนราชการเสียหายแต่อย่างใด ซึ่งในประกาศประกวดราคาได้กำหนดให้ผู้รับจ้างไปดูสถานที่ด้วย

ส่วนเรื่องการแก้ไขแบบและปริมาณงาน ผู้ถูกกล่าวหาทั้ง 3 ราย ได้ชี้แจงว่าในแบบที่ใช้ในการก่อสร้างได้มีการกำหนดเงื่อนไข ประเภทงานที่ดำเนินการก่อสร้าง แต่เนื่องจากได้ทำการออกแบบเป็นเวลานาน กรมทางหลวงชนบทได้มีหลักในการตรวจสอบแบบกับสภาพพื้นที่ก่อสร้างจริง หากเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงก็เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการใช้ถนนเมื่อก่อสร้างเสร็จให้สามารถแก้ไขแบบได้ กรณีนี้เนื่องจากการปรับปรุงปริมาณงานให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง โดยแบบและรายการประกอบแบบไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มรายการ หรือตัดรายการ คณะกรรมการกำหนดราคากลางจึงไม่ได้แจ้งแก้ไขแบบ แต่โดยมติคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0421.5/ว 27 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2555 เรื่องหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ) เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2555 ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการที่ทบทวนและปรับปรุงใหม่ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีแนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างครั้งนั้นให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ จึงเป็นราคาที่คำนวณขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคากลางไม่ได้ปฏิบัติตาม จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

เนื่องจากเรื่องนี้ คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้กำหนดราคากลางในการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้สูงกว่าความเป็นจริง โดยปรับปรุงแก้ไขปริมาณงาน แต่ไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขแบบก่อสร้างจากการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ปรากฏ ผู้ถูกกล่าวหาทั้ง 3 รายได้ชี้แจงว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปริมาณงานแต่ไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขแบบก่อสร้างซึ่งกรมทางหลวงชนบทได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบความรับผิดทางละเมิด สั่ง ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558 เพื่อพิจารณาว่าทำให้ส่วนราชการเสียหายหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นร่วมกันว่า การกระทำของคณะกรรมการกำหนดราคากลางมิได้เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายแต่อย่างใด จึงไม่เป็นละเมิด ไม่ต้องรับผิดชดใช้เงินจำนวน 4,591,627.46 บาท ให้กับทางราชการตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ตามข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ ถึงแม้จะไม่ทำให้ราชการเสียหาย แต่เมื่อนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาปรับข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (2) เห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางไม่ได้

ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นควรลงโทษในระดับภาคทัณฑ์ตามมาตรา 88 แต่เนื่องจากเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ประกอบกับข้าราชการทั้ง 3 ราย รับราชการมานาน ไม่เคยกระทำผิดวินัยมาก่อน จึงมีเหตุอันควรงดโทษเป็นว่ากล่าวตักเตือนแทนตามนัยมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

1.3 การพิจารณาความผิดและการพิจารณาโทษ

เมื่อปลัดกระทรวงคมนามคมได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวน ปลัดกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณารายงานการสอบสวนดังกล่าวแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนว่า ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสามรายไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัย ตามมาตรา 82 (2) ประกอบกับมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงเห็นควรลงโทษในระดับภาคทัณฑ์ ตามมาตรา 88 แต่เนื่องจากเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ประกอบกับข้าราชการทั้งสามราย รับราชการมานาน ไม่เคยกระทำผิดวินัยมาก่อน มีเหตุอันควรงดโทษเป็นว่ากล่าวตักเตือนแทนตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน **ปลัดกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ นาย ส. จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 96 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 71 แห่งกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ออกคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 295/2560 สั่ง ณ วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 ให้งดโทษภาคทัณฑ์ นาย ส. โดยให้ว่ากล่าวตักเตือน**

ส่วนกรณี นาย ศ. และนาย สำ. ตามมาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบข้อ 67 (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้สั่งลงโทษ ปลัดกระทรวงคมนาคมจึงสั่งอธิบดีกรมทางหลวงดำเนินการออกคำสั่งลงโทษแล้วสำเนาคำสั่งส่งไปยังกระทรวงคมนาคม

ต่อมาอธิบดีกรมทางหลวงชนบทจึงได้มีคำสั่งกรมทางหลวงชนบท ที่ 2346/2560 สั่ง ณ วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ให้งดโทษภาคทัณฑ์ นาย ศ. โดยให้ว่ากล่าวตักเตือน และได้มีคำสั่งกรมทางหลวงชนบท ที่ 2349/2560 สั่ง ณ วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ให้งดโทษภาคทัณฑ์ นาย สำ. โดยให้ว่ากล่าวตักเตือน

1.4 การรายงานการดำเนินการทางวินัย

อธิบดีกรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือ ลับ ที่ คค 0701.3/18 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2561 รายงานการดำเนินการทางวินัยข้าราชการทั้ง 3 ราย ไปยังกระทรวงคมนาคมเพื่อเข้า อ.ก.พ.

กระทรวง ซึ่งผู้วิจัยได้สอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสำนวนการดำเนินการทางวินัยเรื่องดังกล่าว ของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2561 แล้วพบว่า ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอเข้า อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณา

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสมพร เดชกมล
วัน เดือน ปีเกิด	16 มกราคม 2528
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดตรัง
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีการศึกษา 2551 ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต สมัยที่ 63 ปีการศึกษา 2553 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ แห่งสภาทนายความ รุ่นที่ 32 พุทธศักราช 2551
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นิติกร