

กระบวนพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องสอดในคดีพิพาท
เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิด
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นางสาวสุพัตรา คำแห่ง




การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2558

**The Procedure of the Administrative Court Relating to Interpleading in
Disputes about Disciplinary Action Arising from
The NACC Disciplinary Breach Indication**

Miss Supatra Khamthaeng

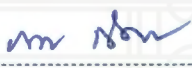



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Law in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2015

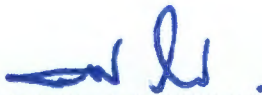
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ กระบวนพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องสอด
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูล
ความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ชื่อและนามสกุล นางสาวสุพัตรา คำแท่ง
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2559

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์)


.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ กระบวนพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องขอในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ศึกษา นางสาวสุพัตรา คำแห่ง รหัสนักศึกษา 2564000970 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ **ปีการศึกษา** 2558

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “กระบวนพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องขอในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน 2) เพื่อศึกษาบทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน 3.) เพื่อศึกษาการร้องขอในคดีปกครอง 4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลปกครองในคดีพิพาทดังกล่าว

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการค้นคว้าและวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้รูปแบบการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา คำরাบ ทบทวน วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประมวลสภาพปัญหาการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครองในคดีพิพาทดังกล่าว ตามระบบกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาเทียบเคียงกับกระบวนพิจารณาคดีในศาลปกครองไทย

ผลการศึกษาพบว่า ในทางพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดีพิพาทดังกล่าว พบว่ามีการดำเนินกระบวนพิจารณาที่แตกต่างกันขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีอันเกิดจากการตีความผลทางกฎหมายของการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศสทั้งที่ในประเทศฝรั่งเศสสององค์กรปราบปรามคอร์รัปชัน ไม่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทยในกรณีดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อกระบวนพิจารณาคดี คือ กรณีที่ศาลไม่แสวงหาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้มีการขอพิจารณาคดีใหม่ เป็นเหตุให้คดีไม่อาจเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน ซึ่งกรณีดังกล่าวในต่างประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐเยอรมันนี้ จะมีการเรียกคู่กรณีเช่นว่านี้เข้ามาในคดีในลักษณะเป็นผู้ถูกเชิญให้เข้ามาในคดี และจากการศึกษาพบว่า การร้องขอในคดีปกครองจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีและระยะเวลาการฟ้องคดี และการจะอนุญาตให้มีการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนพิจารณาหรือไม่นั้นเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงขอเสนอแนะทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ดังนี้ 1) ให้มีการทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการ โดยให้ผลการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนทางวินัยของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชา หรือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการดำเนินการทางวินัยมีโอกาสในการแก้ไขทบทวนการดำเนินการทางวินัย 2) แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายโดยให้โอกาสคณะกรรมการป.ป.ช. ร้องขอเข้ามาในคดี หรือให้หน่วยงานหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อศาลเพื่อเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี

คำสำคัญ กระบวนพิจารณาคดีของศาลปกครอง การร้องขอ การลงโทษทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช.

Independent Study title: The Procedure of the Administrative Court Relating to Interpleading in Disputes about Disciplinary Action Arising from The NACC Disciplinary Breach Indication

Author: Miss Supatra Khamthaeng; **ID:** 2564000970; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Paninee Kitporaka, Associate Professor;

Academic year: 2015

Abstract

This independent study focuses on the Administrative Court procedure relating to interpleading in disputes over disciplinary sanction arising from the resolution of the NACC that the allegation has a prima facie case. The aims of the study are: 1) to study concepts and theories about procedure on disciplinary allegation of civil servants; 2) to study roles and power and duty of the NACC in passing the resolution that such disciplinary allegation has a prima facie case; 3) to study the interpleading in the administrative case; 4) to study and analyze problems concerning administrative court procedure in the dispute relating to disciplinary sanction arising from the indication of prima facie case by the NACC; and 5) to recommend solutions for solving problems arising in the administrative court procedure from this dispute.

This independent study is qualitative analysis in the form of documentary research. The research collects data from the provisions of law, the Supreme Administrative Court decisions, the Supreme Court decisions, legal books, legal articles, theses, and other relating documents, in order to accumulate problems occurring from administrative court procedure in this dispute in foreign countries' legal system while comparing with those in the administrative court procedure of Thailand.

According to the research study, there is different between Thai and French administrative court procedure, due to different quasi-judicial authority resulting in the interpretation of law in the indication of prima facie case by the NACC. Unlike Thai system, France does not have NACC of similar authority. Accordingly, when applying French system in the court case proceeding, the Court does not inquire the facts from the NACC, leading to the request for new trial with the consequence of unfinished case. On the other hand, in the similar case in Germany, the involving persons will be summoned to have participation in the case. According to the research study, however, the interpleading in the administrative case has to be complied with the conditions and time of filing the case and at the discretion of the Court to allow or reject such interpleading. The author, therefore, would like to suggest solutions for such problems as follows: 1) the review of roles, and power and duty of the NACC regarding the resolution that the allegation has a prima facie case in disciplinary sanction, by just obtaining the fact inquiry report from the NACC to be the main part in the disciplinary sanction inquiry to be reviewed by the supervising official or the Merit System Protection Commission (MSPC); 2) the amendment of the provisions of law by providing opportunity to the NACC to interplead into the case, or to provide the rights for the authority or interested party to ask the Court to summon the NACC into the case.

Keywords: Administrative Court Procedure, Interpleading, Disciplinary sanction, the NACC

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็เพราะได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และอาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงษ์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลางที่กรุณาเป็นที่ปรึกษาเป็นประธานและกรรมการในการสอบ ตลอดจนได้ให้คำแนะนำและติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเสร็จสิ้นสมบูรณ์ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ถาวร เกียรติทับทิว อธิบดีศาลปกครองอุบลราชธานี และดร. ไชยเดช ต้นติเวสตร รองอธิบดีศาลปกครองอุบลราชธานี ผู้บังคับบัญชา ซึ่งท่านทั้งสองได้กรุณาให้ความรู้ด้านกฎหมายต่างประเทศแก่ผู้ศึกษา ทั้งได้ให้ข้อคิดเห็นซึ่งเป็นประโยชน์แก่เรื่องที่ศึกษาเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณสำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครองและสำนักหอสมุดกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นแหล่งค้นคว้าข้อมูลที่สำคัญ และขอขอบพระคุณผู้เขียนหนังสือหรือตำรา และบทความทุกท่านซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาอ้างอิงไว้ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ตลอดจน ผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานในสำนักงานศาลปกครองอุบลราชธานีทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ศึกษา และขอขอบคุณครอบครัวซึ่งเป็นกำลังใจที่สำคัญของผู้ศึกษา

อนึ่ง หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะมีประโยชน์และคุณค่า ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณบิดามารดา และคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้ศึกษา ทั้งนี้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีข้อบกพร่องในประเด็นเรื่องใด ผู้ศึกษาขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

สุพัตรา คำแท่ง

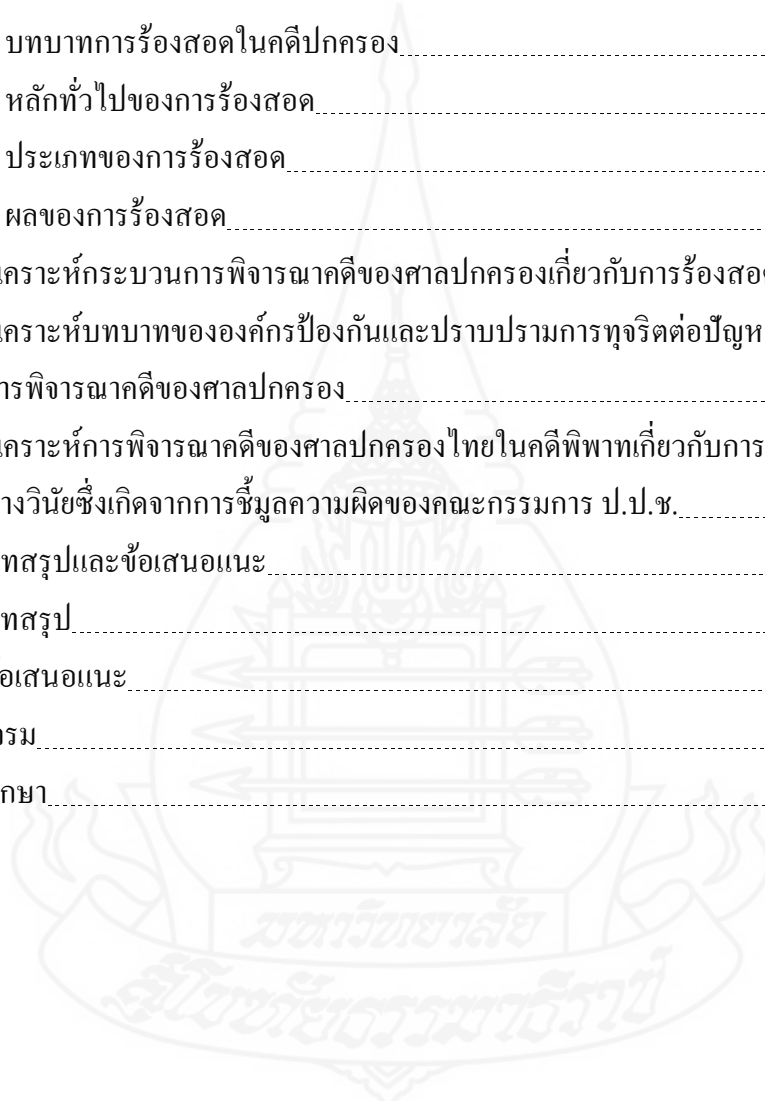
มีนาคม 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
สมมติฐานของการศึกษา	6
ขอบเขตการศึกษา	6
ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการทางวินัยและการตรวจสอบโดยศาลปกครอง	9
แนวความคิดและองค์กรเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ	9
บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการ	25
การตรวจสอบคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยโดยศาลปกครอง ในต่างประเทศ	38
บทที่ 3 การพิจารณาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยศาลปกครองในประเทศไทย	55
การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ	55
แนวทางการพิจารณาคดีในขั้นตอนของการตรวจคำฟ้อง	61
แนวทางการดำเนินกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง	79

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การร้องสอด.....	88
- ความหมายของการร้องสอด.....	90
- บทบาทการร้องสอดในคดีปกครอง.....	91
- หลักทั่วไปของการร้องสอด.....	91
- ประเภทของการร้องสอด.....	95
- ผลของการร้องสอด.....	101
บทที่ 4 วิเคราะห์กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องสอด.....	105
วิเคราะห์บทบาทขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อปัญหา การพิจารณาคดีของศาลปกครอง.....	105
วิเคราะห์การพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษ ทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	118
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	142
บทสรุป.....	142
ข้อเสนอแนะ.....	162
บรรณานุกรม.....	166
ประวัติผู้ศึกษา.....	169



ณ

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบการพิจารณาของ ก.พ.ค. และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. 114



สารบัญญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง (กรณีการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)	103
ภาพที่ 3.2 แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่เกิดจากการชี้มูล ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	104



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีมูลกระทำการโดยทุจริต อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้มีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อทำการสอบสวนแล้วหากเห็นว่ากรณีมีมูลความผิดวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องกลับมายังหน่วยงานเพื่อพิจารณาใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงอีกโดยให้ถือสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. เป็น สำนวนการสอบสวนวินัย ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับทราบมติของ ป.ป.ช. ดังกล่าว จะต้อง ดำเนินการออกคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันทราบมติของ ป.ป.ช. หลังจากนั้น ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เมื่อได้รับ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วก็จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีการฟ้องหลัก ๆ แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ .1. ฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2. ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ทางวินัย และ 3. ฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพิกถอนคำสั่งลงโทษทาง วินัย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา เกิดขึ้นได้ 2 กรณี กรณีแรกคือ กรณีที่ ป.ป.ช. ชี้มูลซึ่งแท้จริงแล้วยังเป็นความลับ แต่ผู้ถูกชี้มูลทราบ ผู้บังคับบัญชายังไม่ได้ออกคำสั่งลงโทษ หรือคำสั่งของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจยังไม่ถึง หน่วยงานแต่ผู้ถูกชี้มูลนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะแม้คำสั่งชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีผลทางกฎหมาย แต่ก็มีผลทางกฎหมายใน ความสัมพันธ์ระหว่าง ป.ป.ช. กับผู้มีอำนาจลงโทษ ไม่มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอก ไม่มี ผลกระทบต่อสิทธิหรือก่อความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ข้าราชการ ส่วนกรณีที่ 2 ก็คือในกรณีที่ มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยจากการชี้มูลฯ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เมื่ออุทธรณ์แล้วนำคดีมาฟ้อง ศาลปกครองชั้นต้นแยกการพิจารณาออกเป็นสองส่วน แล้วมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องผู้ฟ้องคดีบางราย (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) รับฟ้องเฉพาะแต่ผู้ออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งผู้ศึกษาไม่เห็นด้วยและเห็นว่า เมื่อมีคำสั่งลงโทษแล้วถ้าผู้ฟ้องคดีฟ้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาด้วยก็รับฟ้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ด้วยเพราะศาลจะวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของ คำสั่งลงโทษไม่ได้เลย หากว่าไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าคำชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชอบหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเบื้องต้นตามข้อ 41 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง¹ แต่ถ้าเป็นกรณีข้าราชการที่ถูกลงโทษไม่ฟ้อง ป.ป.ช. แต่ฟ้อง เฉพาะผู้ออกคำสั่งลงโทษและมีข้อหาเดียวคือคำสั่งลงโทษไม่ชอบ แต่เห็นได้ว่าคำสั่งลงโทษ ดังกล่าวออกตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองยังมึ การปฏิบัติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่ได้อธิบายคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีเนื่องจากเห็นว่าคำชี้มูลของ ป.ป.ช. ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิ ของผู้ฟ้องคดี และในบางองค์คณะจะส่งสำเนาฟ้องไปให้ ป.ป.ช. แจ้งว่า คำพิพากษาของศาลอาจ กระทบต่อการชี้มูลของ ป.ป.ช. ซึ่ง ป.ป.ช. มีสิทธิที่จะร้องสอดเข้ามาในคดี จะเห็นได้ว่ามีการดำเนิน กระบวนการพิจารณาซึ่งไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและอาจส่งผลกระทบต่อ ความยุติธรรม ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ได้สังเกตเห็นปัญหาดังกล่าวจึงได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยัง

¹ ข้อ 41 ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหา ใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลอื่นซึ่งไม่ใช่ ศาลปกครอง ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วน ของข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาไว้จนกว่า ข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะ ได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึง ที่สุดแล้ว

ในคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่ จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น อื่น หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้อง วินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามี ประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และ ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเป็นประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใดน่าจะ ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับประเด็นนั้นไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วน ของ ประเด็นที่อยู่ในอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณา พิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าประเด็นที่สั่งไม่ รับไว้พิจารณาจะ ได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลปกครองสูงสุดแล้ว

ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกระทรวงมหาดไทยแจ้งว่า² หากมีกรณีของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามที่ได้รับรายงานตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้วต่อมาผู้ถูกกล่าวหาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยไม่ได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปในคดีด้วย หรือฟ้องแล้วแต่ศาลมีคำสั่งไม่รับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้ ป.ป.ช. ไม่อาจทราบถึงกรณีดังกล่าว และไม่ได้ทำคำให้การแก้คำฟ้อง ซึ่งอาจมีผลต่อรูปคดีจนทำให้ศาลปกครองอาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดังกล่าวได้ จึงขอความร่วมมือให้หน่วยงานต่าง ๆ ข้างต้น แจ้งให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทราบเพื่อจะได้พิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การให้ ป.ป.ช. มีโอกาสเข้ามาในคดีจะเป็นผลดีต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างมากเนื่องจาก ศาลจะได้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลโดยตรงและเป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาลได้อย่างครบถ้วนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ซึ่งแม้ศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวนซึ่งสามารถเรียกให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริงต่อศาลได้แต่ก็เป็นดุลพินิจของศาลที่จะดำเนินการไต่สวนหรือเรียกให้ชี้แจง โดยหากศาลเห็นว่ามติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดีก็อาจไม่ดำเนินการเรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี หรือในกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาแล้วแต่ศาลก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา อันจะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มีการถกเถียงกันซึ่งอาจทำให้ข้าราชการผู้ถูกคำสั่งลงโทษในลักษณะเดียวกันเกิดข้อกังขาในกระบวนการพิจารณาของศาล ในที่นี้ผู้ศึกษาจึงเห็นด้วยกับแนวทางที่กำหนดให้มีการเรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีดังกล่าว

การร้องสอดเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี โดยเป็นเครื่องมือที่จะช่วยทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน เป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามาในคดีโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ อันมีผลทำให้การพิจารณาคดีในส่วนของผู้ร้องสอดเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการฟ้องเป็นคดีใหม่ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้กำหนดให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอดตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้จะมี

² หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0029/0102 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2555 เรื่อง แจ้งประสานการปฏิบัติในการต่อสู้คดี

การกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่โดยที่คดีปกครองมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากคดีแพ่งทั้งในเรื่อง คู่กรณี ลักษณะและประเภทคดีพิพาท ซึ่งมีกรณีต้องพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในเรื่องการร้องสอดหลายประการ เช่น ผู้มีสิทธิให้ร้องสอดเข้ามาในคดี ระยะเวลาในการร้องสอด คุณพินิจของศาลในการพิจารณาคำร้องสอด อำนาจในการสั่งรับหรือไม่รับคำร้องสอด การร้องสอดกับเงื่อนไขการฟ้องคดี เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณา จึงเห็นว่า หากมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องการร้องสอดในคดีปกครองโดยเฉพาะจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานด้านคดีปกครองของตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีต่อไป ซึ่งในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครอง มีกรณีที่ผู้ศึกษาสนใจที่จะทำการศึกษาในเรื่องการพิจารณาเรียก ป.ป.ช. เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการซึ่งผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาตามการชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช.ตามนัยมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 .ในชั้นพิจารณาคดี มีการพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ 1 เห็นว่า มติของ ป.ป.ช. เป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการมีมติดังกล่าวจึงไม่อาจฟ้อง ป.ป.ช. ต่อศาลปกครองได้ และแนวทางที่ 2 เห็นว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ต่อมาได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้วินิจฉัยว่า แม้มติของ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดี จะเป็นการพิจารณาทางปกครองแต่โดยที่บทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542³ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งตั้งถือสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยใหม่และผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งตั้งต้องพิจารณาโทษตามฐานความผิดตามแนวทางที่ ป.ป.ช. สอบสวนได้เท่านั้นไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ มีเพียงคุณพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ทั้งการจะวินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการในกรณีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องมีการ

³ มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี”

วินิจฉัยว่า ป.ป.ช. ได้ชี้มูลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงสมควรอย่างยิ่งที่ต้องมีพยานหลักฐานจาก ป.ป.ช. เป็นสำคัญ ดังนั้น ป.ป.ช. จึงถือเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียสมควรเข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น หากศาลไม่อนุญาตให้ร้องสอดเข้ามาในคดี หรือเข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ป.ป.ช. ย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.764/2554 คำร้องที่ ร.491/2553) จากแนวคำวินิจฉัยทั้งสองแนวทางและคำสั่งอนุญาตให้มีการพิจารณาคดีใหม่ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การที่ศาลไม่เรียก ป.ป.ช. เข้ามาในกระบวนการพิจารณา หากมีการพิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้ว ป.ป.ช. ก็อาจขอพิจารณาคดีใหม่ได้ตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้าออกไปอีกไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ ในการพิจารณาคดี ข้อมูลจากพยานเอกสารในสำนวนคดีซึ่งคู่กรณีได้ส่งมาส่วนใหญ่ปรากฏอยู่ในสำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. การที่ศาลไม่ได้รับฟังพยานหลักฐานเหล่านั้นจาก ป.ป.ช. โดยตรงอาจทำให้การรับฟังพยานหลักฐานคลาดเคลื่อนได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างถูกต้อง และเสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็วทัน และเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีประเภทนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สมควรที่จะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยกำหนดให้ ป.ป.ช. ร้องสอดเข้ามาในคดีที่มีการออกคำสั่งลงโทษตามการชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช. ซึ่งหากการร้องสอดได้เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ก็สมควรที่ศาลปกครองจะรับ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีได้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย
2. เพื่อศึกษาความเป็นมา บทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน
3. เพื่อศึกษาการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการทั่วไป กับคดีโทษทางวินัยอันเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
4. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการในศาลปกครองไทยและต่างประเทศ
5. เพื่อศึกษาการเรียกให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีโดยเป็นผู้ร้องสอด

6. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีพิพาท เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

7. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย

3. สมมติฐานของการศึกษา

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการอันเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ และเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีเข้ามาด้วย ซึ่งการจะวินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการในกรณีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องมีการวินิจฉัยว่า ป.ป.ช. ได้ชี้มูลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงสมควรอย่างยิ่งที่ต้องมีพยานหลักฐานจาก ป.ป.ช. เป็นสำคัญ ดังนั้น ป.ป.ช. จึงถือเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียสมควรเข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น หากศาลไม่อนุญาตให้ร้องสอดเข้ามาในคดี หรือเข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ป.ป.ช. ย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ได้ อันจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า คู่กรณีเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณามาก ทั้งนี้ ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีดังกล่าว ดังนั้น หากในการพิจารณาคดีได้มีการเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีเสียตั้งแต่ต้น ย่อมทำให้การพิจารณาคดีเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกันอันจะส่งผลดีต่อคู่กรณี และเป็นการแก้ไขปัญหาด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยในศาลปกครองไทย และต่างประเทศความเป็นมา บทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน ศึกษาการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการทั่วไป กับคดีโทษทางวินัยอันเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศึกษาเปรียบเทียบการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษ

ทางวินัยข้าราชการในศาลปกครองไทยและต่างประเทศ ศึกษาเปรียบเทียบการเรียกให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี โดยเป็นผู้ร้องสอดในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย

5. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ หนังสือคำอธิบายกฎหมาย ตำบทยกกฎหมายต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรม บทความของผู้ทรงคุณวุฒิ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยในศาลปกครองไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบความเป็นมา บทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน
3. ทำให้ทราบแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการทั่วไป กับคดีโทษทางวินัยอันเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
4. ทำให้ทราบการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการในศาลปกครองไทยและต่างประเทศ
5. ทำให้ทราบแนวทางการเรียกให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี โดยเป็นผู้ร้องสอด
6. ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีพิพาท เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

7. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษข้าราชการอันเนื่องมาจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.



บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย องค์การที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการทางวินัยและการตรวจสอบโดยศาลปกครอง

1. แนวความคิดและองค์การเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัยเป็นการจัดระเบียบภายในองค์กรเพื่อให้สมาชิกในองค์กรปฏิบัติหน้าที่อย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ

คำว่า “วินัย” (discipline) หมายถึง ระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กร

“วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของวินัยไว้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่ 1 หมายถึง ข้อปฏิบัติ และลักษณะที่ 2 หมายถึง การอยู่ในแบบแผน หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การสร้างวินัยมี 2 รูปแบบ คือ การกำหนดข้อปฏิบัติ และการสร้างพฤติกรรมโดยสร้างปัจจัยที่เสริมสร้างวินัย ซึ่งทั้งสองรูปแบบดังกล่าวเป็นการพิจารณาวินัยในแง่รูปลักษณะ นอกจากนี้ หากจะพิจารณาวินัยในแง่บทบาท วินัย หมายถึง แบบของคน ซึ่งเห็นได้ว่าวินัยของคนต่างหมู่ต่างเหล่าอาจไม่เหมือนกัน และแตกต่างกันตามบทบาทภารกิจของแต่ละหมู่เหล่า เช่น วินัยสงฆ์ วินัยครู วินัยตำรวจ วินัยทหาร ย่อมแตกต่างกัน และหากพิจารณาวินัยในแง่การบังคับใช้ ก็ต้องพิจารณาว่าพฤติกรรมของคนเข้าลักษณะ ผิดวินัย หรือไม่ผิดวินัย อย่างหนึ่ง และ มีวินัย หรือ ไม่มีวินัย อีกอย่างหนึ่ง หากจะพิจารณาว่าการกระทำของคนผิดวินัย หรือไม่ผิดวินัย คำว่า วินัย ย่อมหมายถึง การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามข้อห้าม หรือข้อปฏิบัติ ที่กำหนดไว้เป็นปทัสถานแห่งความประพฤติสำหรับคนในหมู่นั้นๆ

1.1 ความมุ่งหมายและความสำคัญของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

วินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การทำงานของคนมีประสิทธิภาพ มีขึ้นเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เป็นระเบียบแบบแผน โดยผู้บังคับบัญชามีหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการปราบปรามผู้กระทำความผิด เพื่อมิให้ผู้ได้บังคับบัญชาคนอื่นถือเป็นเยี่ยงอย่าง ทั้งนี้ หากข้าราชการมีวินัยดี ปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ย่อมนำมาซึ่งความผาสุกของประชาชน และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยก็เพื่อสร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ

1.2 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัย มีการดำเนินการ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การสอบสวน 2. การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ 3. การลงโทษทางวินัย 4. การดำเนินการระหว่างสอบสวนวินัย และ 5. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ อธิบายได้ดังนี้

การสอบสวน มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและนำสืบพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงแก่ข้าราชการ

2. การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ

การพิจารณาความผิดตามหลักนิติธรรม คือการพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายกำหนดว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด และการกระทำนั้นเข้าองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการ ส่วนการพิจารณาความผิดตามหลักมนุษยธรรม คือ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริง ถูกต้อง เหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น และการกำหนดโทษ ตามหลักนิติธรรม คือ การกำหนดโทษตามกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนการกำหนดโทษตามหลักมนุษยธรรม คือ การพิจารณากำหนดโทษ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงถูกต้อง เหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น โดยคำนึงถึง ลักษณะการกระทำผิด ผลของการกระทำผิด คุณความดีของผู้กระทำผิด การให้ออกสภาวะแก่ไขความประพฤติ เหตุเบี่ยงหลังการกระทำผิด และสภาพของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ การกำหนดโทษยังต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม ความเท่าเทียมเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และความผิดอย่างเดียวกันควรกำหนดโทษใกล้เคียงกัน

3. การลงโทษทางวินัย

การลงโทษเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำผิด ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอບโต้หรือแก้แค้นผู้กระทำผิด โดยหน่วยงานราชการจะใช้ในการลงโทษเป็นมาตรการสุดท้าย แต่จะใช้มาตรการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย

การลงโทษทางวินัยแตกต่างจากการลงโทษทางอาญา เนื่องจากการลงโทษทางอาญามีความมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การลงโทษทางอาญาจึงมีการใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปทุกคน แต่การลงโทษทางวินัยมุ่งหมายรักษามาตรฐานความประพฤติขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ การลงโทษทางวินัยจึงกระทำกับข้าราชการที่กระทำผิดวินัยเท่านั้น โดยมีข้อควรคำนึงเกี่ยวกับเรื่องวินัย ดังนี้⁴

⁴ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.พิมพ์ครั้งที่ 2 (2550) ,คู่มือการดำเนินการทางวินัย,กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ. หน้า 9-10

(1) ความผิดทางวินัยไม่มีอายุความ แม้ข้าราชการจะมีการกระทำความผิดวินัยไว้นานเท่าใดก็ตาม หากความปรากฏขึ้น ผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้เสมอ ซึ่งต่างกับอายุความฟ้องร้องในทางอาญาหากไม่ฟ้องร้องภายในกำหนดอายุความแล้วจะฟ้องร้องดำเนินคดีไม่ได้

(2) การดำเนินการทางวินัยต้องดำเนินการตามขบวนการของกฎหมาย เช่น ต้องมีการสอบสวนวินัย กรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องมีการตั้งกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และนำพยานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหา เป็นต้น

(3) ผู้สั่งลงโทษต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษได้ เช่น ข้าราชการอยู่จังหวัดหนึ่งและถูกสอบสวนทางวินัย ต่อมาข้าราชการผู้นั้นย้ายไปอีกจังหวัดหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่ที่ข้าราชการผู้นั้นย้ายมาเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยข้าราชการผู้นั้น

(4) สภาพการเป็นข้าราชการ กรณีที่จะเป็นความผิดวินัยจะต้องปรากฏว่าความผิดวินัยนั้นข้าราชการได้กระทำในขณะที่เขาเป็นข้าราชการ จะนำเหตุที่เคยกระทำและเกิดขึ้นก่อนเข้ารับราชการมาลงโทษทางวินัยไม่ได้ แต่อาจจะถูกสั่งให้ออกเนื่องจากขาดคุณสมบัติทั่วไปที่จะเข้ารับราชการ

4. การดำเนินการระหว่างการสอบสวนพิจารณาทางวินัย มี 2 กรณี คือ การพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

5. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

- การอุทธรณ์ เป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยโดยผู้ถูกลงโทษอาจอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ.ค. แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

- การร้องทุกข์ มี 2 กรณี

ก. กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ข. กรณีอื่น เช่น เมื่อข้าราชการเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา

1.3 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁵ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกโดยมีประธาน

⁵ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กรรมการคัดเลือกคือประธานศาลปกครองสูงสุด และรองประธานศาลฎีกาหนึ่งคนซึ่งประธานศาลฎีกามอบหมาย และกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับคัดเลือกจาก ก.พ. และมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการ โดย ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ (1) ต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ (3) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ

ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

1.3.1 อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค.

ก.พ.ค. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้⁶

1. เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานทรัพยากรบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 114

3. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามมาตรา 123

4. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม ตามมาตรา 126

5. ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

6. แต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

1.3.2 ก.พ.ค. และ สำนักงาน ก.พ.

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว มี 2 คณะ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดย ก.พ. มีทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ส่วน ก.พ.ค. จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน โดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการของ ก.พ. และเป็นเลขานุการของ ก.พ.ค. ดังนั้น เลขาธิการ ก.พ. จึงเป็นผู้ปฏิบัติงานเชื่อมโยงระหว่าง การทำงานของคณะกรรมการทั้งสอง นอกจากนี้ยังมีความเชื่อมโยงกันในกระบวนการทาง กฎหมายในบางเรื่องอีกด้วย เช่น ก.พ.ค.

⁶ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เสนอแนะต่อ ก.พ. เพื่อให้ ก.พ. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุง นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม(มาตรา31(1)) ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ไม่ได้เว้นแต่กรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ (มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) จัดให้สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยธุรการของ ก.พ.ค. รวมทั้งจัดให้มีนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนและนิติกรผู้แถลง

1.3.3 การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. มีส่วนที่คล้ายคลึงกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง

ก.พ.ค. มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. จึงมีขั้นตอนที่คล้ายและแตกต่างจากการทำงานของศาลปกครอง ดังนี้

การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ก.พ.ค. พิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน และแสวงหา ข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับการพิจารณาของศาลปกครอง มีการถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะวินิจฉัยในการพิจารณาอุทธรณ์โดยจัดให้มีนิติกรผู้แถลงพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ควบคู่ไปกับการพิจารณาขององค์คณะวินิจฉัยเพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเช่นเดียวกับการมีตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองการแสวงหาข้อเท็จจริง ใช้วิธีรับฟังความทั้งสองฝ่าย โดยใช้หลักการ 4 ขั้นตอน คือ ทำคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม เช่นเดียวกับ ขั้นตอนในการพิจารณาคดีในศาลปกครอง แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญ ได้แก่ เขตอำนาจและกลุ่มเป้าหมาย กล่าวคือ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์ เรื่องคุ้มครองระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนเป็นสำคัญ ในขณะที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีความหลากหลาย และไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องวินัยข้าราชการเท่านั้น

ทั้งนี้ ก.พ.ค. จะทำหน้าที่ในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ ที่ดูแลการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมด้านสุดท้ายของฝ่ายบริหารเมื่อผ่านการพิจารณาวินิจฉัยจาก ก.พ.ค. แล้วหากผู้อุทธรณ์ยังดีใจสงสัย ก็สามารถไปฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดย ก.พ.ค. มีขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทั้งเรื่องการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และเรื่องการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะกรณีเรื่องการอุทธรณ์และวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากการดำเนินการที่สืบเนื่องจากการที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกชี้มูลความผิดได้ดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

1.3.4 ขั้นตอนการดำเนินงานของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์

(ก) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้แก่ ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุดังต่อไปนี้⁷

1. เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ⁸
2. เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม⁹ ได้แก่
 - ไม่มีสัญชาติไทย
 - ไม่เต็มใจในการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

- เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- เป็นผู้อยู่ในระหว่างสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ไว้ก่อน

- เป็นบุคคลล้มละลาย
- เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

เพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3. เป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ¹⁰

4. เป็นผู้ที่หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ¹¹

5. เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะพึงลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ¹²

⁷ มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁸ มาตรา 110 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁹ มาตรา 110 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁰ มาตรา 110 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹¹ มาตรา 110 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹² มาตรา 110 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

6. เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออก¹³

(ข) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง หรือถือว่าทราบคำสั่งดังกล่าว¹⁴

(ค) กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) อาจพิจารณาอุทธรณ์เองหรือตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้
- ขั้นตอนการดำเนินการกระบวนการพิจารณาจะถูกกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)
- การวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่อาจขอขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน (มาตรา 118)

(ง) สิทธิในการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยเหตุต่างๆ ตามมาตรา 121 ดังต่อไปนี้ รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือมีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์ หรือเป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ หรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย หรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือมีความเกี่ยวพันทางเครือญาติ หรือทางการสมรสกับบุคคลข้างต้น อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

(จ) ผลของคำวินิจฉัย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) อาจมีคำวินิจฉัยในลักษณะต่างๆ¹⁵ ดังนี้ ไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

¹³ มาตรา 110 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁴ มาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁵ มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยหากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตามที่ ก.พ.ค. วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น¹⁶

ทั้งนี้ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษเป็นผู้ถูกชี้มูลความผิดตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก.พ.ค. ในฐานะผู้พิจารณาอุทธรณ์ถูกผูกพันด้วยบทบัญญัติมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ซึ่งจากที่ได้ศึกษามาแล้ว จะเห็นได้ว่า ก.พ.ค. มีหลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรมอยู่บนพื้นฐาน ที่ว่าการดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ และให้ความคุ้มครองรักษา ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ หลักประกันความเป็นมืออาชีพ คือ กรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา มีความรู้ และประสบการณ์ในการทำงาน เสมือนเช่นตุลาการศาลปกครอง และหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง และไม่ข้องเกี่ยวกับฝ่ายการเมือง กรรมการ ก.พ.ค. จึงมีความเป็นกลาง และมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ ทำให้สามารถวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นธรรม มีหลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย คือ เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการ นำเสนอ หรือกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน สามารถขอขยายได้ไม่เกินสองครั้งแต่แต่ละครั้งต้องไม่เกิน 60 วัน รวมแล้ว ไม่เกิน 240 วัน แต่จากผลของบทบัญญัติมาตรา 92 และ 93 ดังกล่าว กลับกลายเป็นบทบัญญัติตัดอำนาจของ ก.พ.ค. ทั้งที่ การกระทำความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล คือการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานหนึ่งเท่านั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การตัดอำนาจของ ก.พ.ค. ในกรณีดังกล่าวย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์จากองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ และมีมาตรฐานการดำเนินการด้านวินัย และเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะกรณีความผิดฐานนี้เท่านั้น

¹⁶ มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1.4 การดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ

1.4.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวไม่มีศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในฝ่ายบริหารจะเป็นการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปจนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้ และส่วนหนึ่งที่ไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองก็เนื่องมาจาก รัฐธรรมนูญสหรัฐบัญญัติให้ศาลฎีกาสหรัฐ (The United States Supreme Court) เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ นั้น โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมาก ดังนั้น ประชาชนจึงได้รับความคุ้มครองผลประโยชน์จากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมสหรัฐได้ใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง ระเบียบต่างๆ อย่างเคร่งครัด โดยมีกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากการที่ศาลยุติธรรมใช้อำนาจควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยใช้หลัก Due Process of Law ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากการใช้อำนาจอันมิชอบของรัฐ¹⁷ จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีที่มาจากหลัก Due Process of Law ในรัฐธรรมนูญ หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตาม การกระทำของฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมา ได้มีการนำหลักการดังกล่าว ไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1946 ซึ่งถือได้ว่า ศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาได้สร้างหลักกฎหมายปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองนำไปใช้ในการปฏิบัติ และในส่วนของ การดำเนินการทางวินัยและการฟ้องคดีต่อศาลนั้นจะเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมแห่งกฎหมาย Due Process of Law และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้ง เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารบุคคลภาครัฐ ที่มีชื่อว่า Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) โดยมีขั้นตอนและรายละเอียด ดังนี้

(1) กระบวนการดำเนินการทางวินัยเริ่มจากต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาให้ทราบถึงการดำเนินการทางวินัยไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี โดยแจ้งข้อกล่าวหา เหตุผลและรายละเอียดแห่งข้อหา ซึ่งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิเลือกผู้แทนว่าต่างคดีโดยรัฐไม่จำเป็นต้องจัดหาทนายความให้เนื่องจากมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือในกรณีนี้อยู่แล้ว

¹⁷อรุณนิตติ ดิษฐอำนาจ. (2540, มกราคม-มีนาคม). “กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง.” คุลพาน.44,1. หน้า 37-38

(2) เมื่อได้รับหมายแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานต่อองค์กรต้นสังกัด แต่จะไม่มีกรณังพิจารณาคดีแต่อย่างใด โดยเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

(3) หลังจากที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้วผู้มีอำนาจวินิจฉัยความผิดก็คือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ภายในองค์กรต้นสังกัดอีก โดยคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการป้องกันความลับและเพื่อปกป้องสิทธิส่วนบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา โดยหากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อไปได้

โดยอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) (MSPB) ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี¹⁸ มีลักษณะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เป็นองค์กรอิสระของรัฐบาลและมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่อยู่ในสังกัดฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ในการรับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล อาทิเช่น คำสั่งให้ย้าย โอน คำสั่งพักงาน ลดตำแหน่ง ลดเงินเดือน วินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel) (OSC) เป็นผู้ฟ้อง ทบทวนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ศึกษาและจัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดี เป็นต้น

คำวินิจฉัยของ Merit System Board ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ โดยในกรณีที่เป็นคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial decision) หรือเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลางนั้น ย่อมสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้ หรือหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมก็ย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้น (District court) ได้เช่นกัน โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่งออกคำสั่งลงโทษ และ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ถือว่าเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร

¹⁸ สัจชัย คิริเดช, “ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน : ศึกษากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดทางวินัย”, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2556 หน้า 76-79

การอุทธรณ์ต่อศาลยุติธรรม

หลังจากสิ้นสุดวิธีพิจารณาของฝ่ายบริหารแล้ว ข้าราชการพลเรือนยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (federal District Court) โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่า องค์กรต้นสังกัดได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับของคนที่ถูกต้องหรือไม่ (พิจารณาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย) และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารมีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุผลหรือไม่ ศาลจะไม่นั่งพิจารณาคดีอีก แต่วินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามศาลอาจสั่งให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมอีกก็ได้ และการวินิจฉัยว่าฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่ โดยต้องพิจารณาว่าการกระทำมีเหตุอันควรลงโทษหรือไม่ ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือไม่ และฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติตามกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามหลัก Due Process หรือไม่¹⁹

1.4.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของประเทศฝรั่งเศส

ลักษณะความผิดทางวินัยและโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส

- **ลักษณะความผิดทางวินัย** โดยปกติแล้วไม่มีการบัญญัติถึงลักษณะความผิดทางวินัยไว้ในบทบัญญัติทางกฎหมายใด ๆ เลย จะมีเพียงแต่การบัญญัติว่า หากข้าราชการประเภทนี้มีพฤติกรรมเช่นนี้ ถือเป็นการก่อให้เกิดความผิดทางวินัย เช่น มาตรา 43 แห่ง พระราชกำหนด ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า การไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ตนพึงต้องกระทำการกระทำโดยปราศจากซึ่งเกียรติ ... ก่อให้เกิดความผิดทางวินัยได้ในที่สุด

- **โทษทางวินัย** มีลักษณะทั่วไป 3 ประการ ได้แก่ เป็นโทษตามที่ถูกกำหนดตามบทบัญญัติของกฎหมาย โทษนั้นสามารถนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอรับการเยียวยา และผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจที่จะเลือกว่าจะนำบทลงโทษใดมาลงโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัย

เมื่อมีกรณีกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น จะมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- **องค์กรผู้มีอำนาจสอบสวนและสั่งลงโทษทางวินัย** คือ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (le Conseil de discipline) มีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาประเภทหนึ่ง มีหน้าที่ดำเนินการสอบสวน หาข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเสนอต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนี้จะถูกจัดตั้งขึ้นในทุก ๆ กระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้โดยข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ก็คือข้าราชการของหน่วยงานนั้น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนวินัยด้วยอีกหน้าที่หนึ่ง

¹⁹ จิรนิติ หะวานนท์, วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา บทความ หน้า 64-69

- องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย

ได้แก่ องค์กรผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้มีความผิดทางวินัย นั้น ๆ ซึ่งในที่นี้รวมถึงผู้รับมอบอำนาจด้วย ซึ่งโดยปกติแล้วองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษก็คือผู้บังคับบัญชาตนเอง²⁰

โดยที่ข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งในที่นี้จะขกกล่าวถึงเฉพาะกรณีข้าราชการของรัฐเท่านั้น ข้าราชการของรัฐจะแบ่งออกเป็นข้าราชการของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และข้าราชการในองค์การมหาชนของรัฐ ซึ่งจะได้รับการดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่มีชื่อว่า สภามันสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil superieur de la fonction publique de l'Etat)²¹

สภามันสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil superieur de la fonction publique de l'Etat) มีสมาชิกจำนวน 38 คน โดยครึ่งหนึ่งของสมาชิก มาจากผู้แทนผู้บริหารส่วนราชการ และอีกครึ่งมาจากผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ของข้าราชการ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก โดยสภาสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ การตีความปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐ ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน การดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครอง การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐจึงอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง การดำเนินการทางวินัยของฝรั่งเศสถือเป็นประเทศต้นแบบสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรูปแบบและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยมีกฎหมายรองรับ มีกระบวนการพิจารณาสอบสวนใกล้เคียงกับกระบวนการ

²⁰ เจตน์ สดาวรศีลพร , สถาบันข้าราชการ กับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศไทยและฝรั่งเศส วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2549 หน้า 67-71

²¹ สัจชัย ศิริเดช, “ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน : ศึกษากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย” , นิติศาสตรมหาบัณฑิต , วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2556 , หน้า 73

พิจารณาของศาลโดยเฉพาะหลักการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน เพื่อแก้ข้อกล่าวหา โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษ

การดำเนินการทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสมีขั้นตอนและรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีกรณีการทำความผิดเกิดขึ้นต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกัน หรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา และจะไม่มีกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ในกรณีที่มีความผิดซึ่งผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (โทษคำหาโทษตักเตือน) เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว ก็จะทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าจะมีการดำเนินการสอบสวนทางวินัย และแจ้งสิทธิในการเรียกดูและตรวจสอบสำนวนการสอบสวนโดยแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะปรึกษาทนายความหรือที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการทางวินัยโดยถือเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามย่อมทำให้ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยในที่สุด

(2) ขั้นตอนต่อไปหลังจากการแจ้งสิทธิดังกล่าวแล้ว จะมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งจะต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาภายในสิบห้าวันก่อนวันนั่งพิจารณาเป็นอย่างน้อยโดยถือเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเช่นเดียวกัน คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะเรียกให้ผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจงหรือให้ความเห็นต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ จะจัดทำรายงานซึ่งประกอบไปด้วยบรรดาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำความผิดวินัย และความเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีลักษณะความผิดทางวินัยอย่างไร และมีระดับความรุนแรงในการทำความผิดอย่างไร ควรลงโทษสถานใด เพื่อเสนอไปยังผู้มีอำนาจสั่งลงโทษต่อไป

(3) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้เสนอความเห็นต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแล้ว องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยไม่ถูกผูกมัดว่าต้องสั่งการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่อย่างไรก็ตาม หากองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้ออกคำสั่งแตกต่างจากที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นมา ผู้สั่งลงโทษจะต้องมีการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาสั่งดังกล่าวด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จึงไม่อาจถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา หากผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล จะฟ้องได้เฉพาะคำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ 2 รูปแบบ คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ออกคำสั่งลงโทษ และผู้บังคับบัญชาที่ได้รับอุทธรณ์มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดได้ด้วย ข้าราชการพลเรือนในกรณีคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยในอีกระดับหนึ่ง ทั้งนี้ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ถือเป็นสิทธิโดยไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนบังคับที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องกระทำก่อนนำคดีมาฟ้องแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีความใกล้เคียงอย่างยิ่งกับการดำเนินการทางวินัยในประเทศไทย นอกจากนั้น จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัยของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว พบว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ท้ายที่สุดแล้วจะต้องมีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลในประเทศนั้น ๆ หรือต่อศาลปกครองในกรณีที่ประเทศนั้นมีการจัดตั้งศาลปกครอง การควบคุมตรวจสอบการกระทำและดุลพินิจของฝ่ายปกครอง องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการเพื่อฟ้องร้องคดีต่อศาลต่อไป เช่น อัยการหรือในบางประเทศได้กำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินการขององค์กรตรวจสอบการทุจริตของประเทศไทยอย่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการกระทำทุจริต โดยในการดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องถือเอาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการไต่สวนของตนโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยอีก และโทษที่จะลงแก่ผู้ถูกชี้มูลความผิดจะต้องเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

1.4.3 การดำเนินการทางวินัยของประเทศเยอรมัน

ระบบวินัยของประเทศเยอรมันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) โดยมีรายละเอียด ดังนี้²²

ก. องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการทหารซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ จากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคล

²² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. หน้า 34-38

ด้านวินัยของข้าราชการ มีเพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

ข. ประเภทความผิด

ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยสหพันธ์ได้กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการ 2 กลุ่ม คือ

- ข้าราชการทั่วไป

ตามมาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ ได้กำหนดว่าข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นความผิดวินัยได้เฉพาะ กรณีที่การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการอาจแบ่งออกเป็นเรื่องต่าง ๆ กล่าวคือ หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ เป็นต้น

- ข้าราชการบำนาญ

มาตรา 77 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันได้กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดของข้าราชการบำนาญไว้หลายประการ เช่น การกระทำอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตยในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ การเข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธ์ เป็นต้น

ค. ประเภทของโทษ

มาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยสหพันธ์ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการบำนาญ 2 สถาน

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป มีดังนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ปรับ
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน
- (5) ให้ออกจากราชการ

สำหรับโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ มีดังนี้

- (1) ลดเบี้ยบำนาญ
- (2) ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ

ง. กระบวนการลงโทษทางวินัย แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

- (1) กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการรายดังกล่าวจะดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วย และในขั้นสอบสวน จะต้องเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสดูชี้แจงแสดงเหตุผล และต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ และแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาอาจให้ความเห็นโดยวาจาหรือโดยลายลักษณ์อักษร หรืออาจไม่แสดงความคิดเห็นใด ๆ ก็ได้ และต้องถามด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาต้องการที่ปรึกษาหรือไม่

เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะมีการแจ้งผลการสอบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งแจ้งให้อัยการสำหรับเรื่องวินัยของสหพันธ์เพื่อดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป โดยหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจลงโทษทางวินัยได้ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปมีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้

ทั้งนี้ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ผลการสอบสวนเป็นกรณีที่สามารถสั่งลงโทษทางวินัยได้ก็ให้ดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการต่อไป โดยหากผลการสอบสวนเป็นกรณีที่สั่งลงโทษทางวินัยได้ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษหรือจะเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยก็ได้

- (2) กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการจะเริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่ริเริ่มเรื่องทางวินัย ยื่นคำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้กับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาและอัยการทางวินัยของสหพันธ์ด้วย โดยในกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและส่วนที่เป็นการพิจารณาของศาล โดยมีกฎหมายกำหนดให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ขึ้นสำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

จ. ระบบอุทธรณ์

หากข้าราชการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ สามารถโต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งดังกล่าว และผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้น ๆ ภายใน 1 สัปดาห์ และเมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากผู้ถูกคำสั่งลงโทษไม่พอใจผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน โดยศาลจะต้องเปิดโอกาสให้อัยการในเรื่องทางวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย ส่วนกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าหากจะมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์

2. บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคณะกรรมการที่ถือกำเนิดขึ้นโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีองค์คณะทั้งสิ้น 9 คน ประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา²³ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ตามมาตรา 247 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 กล่าวคือ (1) ต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ (3) เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ฯลฯ (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100... (5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองและ (7) ไม่เป็นกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน....

²³ มาตรา 297 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 246 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.1.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 250 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้

(1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามมาตรา 270²⁴ ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอนถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ โดยการการลงมติ เมื่อได้รับคำร้องดังกล่าว ประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน และทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาว่า คำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด

มีพยานหลักฐานควรเชื่อหรือไม่ และเสนอความเห็นด้วยว่าจะให้ดำเนินการอย่างไร

(2) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญฯ

(3) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายชัดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

²⁴ มาตรา 270 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด...”

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี โดยมีการประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ (ทั้งนี้ตามมาตรา 250 วรรคท้าย²⁵ ประกอบมาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญฯ)

2.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ก. อำนาจในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ หรือการทุจริตต่อหน้าที่ ไว้ดังนี้

(1) กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

²⁵ มาตรา 250 วรรคท้าย กำหนดว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้”

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(4) เสนอแนะมาตรการต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(5) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(6) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจไว้ดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ เพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง

(3) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจร้องขอให้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น

**ข. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ**

มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ดังนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริง
และพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) ขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัว
ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำผิด หรือเป็นผู้ซึ่ง
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้อง
ลงโทษต่อไป

ทั้งนี้ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้
พนักงานไต่สวนดำเนินการแทนก็ได้ หรือจะแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้²⁶

ค. การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บทบัญญัติมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ตรวจสอบกรณีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น จะต้องเป็น
กรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวถูกกล่าวหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

- (1) กระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่
- (2) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (3) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

โดยคำกล่าวหาตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้²⁷

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พร้อม

พยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

²⁶ ข้อ 12 ของระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555

²⁷ มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาคำกล่าวหาแล้ว หากเห็นว่าเป็นคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดครบถ้วนก็จะมีมติสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการ

เดิมการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้าราชการ) ในอดีต รวมถึงเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ) ขึ้นราวปี พ.ศ. 2518 ในส่วนการดำเนินการทางวินัย นั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว และได้ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นความผิดทางวินัยหรือความผิดอาญาก็ตาม ก็จะส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการ ซึ่งมักปรากฏว่าเมื่อมีการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการแล้ว มีการวิงวอนช่วยเหลือกัน และการดำเนินการพนักงานสอบสวนก็ไม่มีกำหนดเวลาว่าให้แล้วเสร็จในเวลาใด และมีปัญหาเรื่องคณะกรรมการไม่มีอำนาจค้น ยึด อาชญากรรมหลักฐาน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ทันการและไม่มีประสิทธิภาพ ต่อมา เมื่อมีการปฏิรูปการเมือง มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการวางนโยบายในด้านการปราบปรามการทุจริตโดยให้มีการก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นเพื่อดำเนินงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดประสิทธิผล และได้มีการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างมากมาย เช่น สามารถตรวจ ค้น ยึด อาชญากรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูง และรวมไปถึงการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในส่วนการดำเนินการทางวินัยนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 ได้กำหนดให้การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผูกพันผู้บังคับบัญชา โดยให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกแต่อย่างใด โดยให้ถือสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยด้วย โดยหวังผลว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาจะให้ความช่วยเหลือหรือเบี่ยงเบนสำนวนการสอบสวนได้ ผลจากการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือนดาบอาญาสิทธิ์ที่สามารถถลิครอนสิทธิเสรีภาพของผู้เกี่ยวข้อง จากเดิมที่สื่อมวลชนได้ตั้งฉายาให้แก่สำนักงาน ป.ป.ป. ว่าเปรียบเสมือนเสือกระดาษเท่านั้น การให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างมากมายดังกล่าว มีข้อพิจารณาว่าอาจเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพแก่ผู้ถูกชี้มูลหรือไม่ ซึ่งส่งผลถึงขั้นกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองซึ่งต้องพิจารณา ระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขในเรื่องการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการจากเดิมซึ่งใช้ระบบกล่าวหา โดยกระบวนการสอบสวนและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกระบวนการและรายละเอียดดังนี้

(1) การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ได้ให้คำนิยามตามข้อ 4 ว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ และ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ. 2550 ได้ให้คำนิยามตามข้อ 3 ว่า “พนักงานไต่สวน” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมอบหมายให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ...และข้อ 4 ของระเบียบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ได้ให้คำนิยามตามข้อ 4 ว่า “อนุกรรมการ” หมายความว่า อนุกรรมการไต่สวน และให้หมายความรวมถึงประธานอนุกรรมการไต่สวนในฐานะที่เป็นอนุกรรมการไต่สวนด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาใดและบุคคลใดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด ซึ่งต้องกล่าวถึงชื่อและตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาทุกคน ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา และบุคคลที่ประกอบเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้รับผิดชอบสำนวน แล้วแต่กรณี²⁸ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว ประธานอนุกรรมการ หรืออนุกรรมการและเลขานุการจะแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และจัดให้มีการประชุมปรึกษาคดี เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว โดยในการประชุมครั้งแรกคณะอนุกรรมการไต่สวนจะพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้²⁹

²⁸ ข้อ 6 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555

²⁹ ข้อ 13 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555

- (1) พิจารณาข้อเท็จจริงและหลักฐานที่ได้มา
- (2) การกำหนดประเด็นและแนวทางในการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (3) การมอบหมายให้อนุกรรมการไต่สวนปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย
- (4) การแจ้งข้อกล่าวหาและรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา
- (5) เรื่องอื่น ๆ

ทั้งนี้ ในการแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ จะต้องมีการระบุเหตุแห่งการคัดค้านอนุกรรมการไต่สวนไว้ด้วย เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน ในกรณีที่อนุกรรมการผู้หนึ่งผู้ใดมีเหตุที่ควรคัดค้าน เช่น อนุกรรมการผู้นั้นรู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่เคยกล่าวหาในฐานะอื่นมาก่อน หรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา หรือมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น โดยหากอนุกรรมการคนใดเห็นว่าตนมีเหตุที่อาจถูกคัดค้าน หรือเหตุอื่นที่อาจมีการกล่าวอ้างภายหลังว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมให้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อพิจารณาให้พ้นจากการเป็นอนุกรรมการในเรื่องนั้นต่อไป

สำหรับการประชุมเพื่อพิจารณามีมติวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นแห่งคดี (การมีมติชี้มูลความผิด) จะต้องมิอนุกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่าอนุกรรมการทั้งหมด และการลงมติชี้มูลความผิดให้ถือเสียงข้างมาก โดยอนุกรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด³⁰ โดยในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะอนุกรรมการไต่สวนต้องพิจารณาคำร้อง คำร้องขอ คำกล่าวหา หรือรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่องต่าง ๆ ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาเพื่อกำหนดประเด็นที่จะทำการไต่สวน และวิธีการรวบรวมพยานหลักฐาน และกำหนดกรอบเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย โดยที่กฎหมายให้อำนาจอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด มีอำนาจออกสั่งหรือมีหนังสือเรียกเอกสารหลักฐานต่าง ๆ และเรียกไต่สวนพยานบุคคล ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวน เห็นว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการรวบรวมพยานหลักฐาน

³⁰ ข้อ 20 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555

ใดจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานสำคัญในประเด็นแห่งคดี คณะอนุกรรมการไต่สวนจะดลเสียก็ได้ แต่ต้องบันทึกไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย³¹

(2) การแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิการชี้แจงข้อกล่าวหา

เมื่อองค์คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า จากทางไต่สวนข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้กล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด คณะอนุกรรมการไต่สวนจะมีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และกฎหมายกำหนดว่า ในการชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะอนุกรรมการไต่สวนจะอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอก็ได้ เว้นแต่พยานหลักฐานมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานบุคคล ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทบต่อสาระสำคัญของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยประการอื่น ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่อนุญาตให้มีการตรวจพยานหลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือขอ โดยในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิการชี้แจงข้อกล่าวหานี้เอง ที่ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกชี้มูลความผิด) ได้โต้แย้งการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยประการต่าง ๆ เช่น การไม่ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการรับฟังพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีที่ได้เสนอเข้าสู่สำนวนการไต่สวน การไต่สวนพยานบุคคลไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น

(3) การพิจารณาและสรุปสำนวน

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว เห็นว่าการไต่สวนได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ก็จะมีการวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏในสำนวนคดี โดยองค์คณะอนุกรรมการไต่สวนจะประชุมปรึกษาเพื่อชี้แจงนำนักพยานหลักฐานที่ปวงจากข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อ

³¹ ข้อ 30 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555

กล่าวหาหรือไม่ อย่างไร หรือมีมติว่าสมควรดำเนินคดีอาญา คดีร้ายผิดปกติ หรือคดีความผิดวินัย กับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ พร้อมด้วยเหตุผลในการพิจารณาทำความเข้าใจและพยานหลักฐานประกอบ คำวินิจฉัยรวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และเมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนแล้ว อาจมีมติให้ คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ให้ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในกรณี que เห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอต่อการมีมติชี้มูล ความผิด และหากพิจารณาแล้วเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการโดยชอบแล้วก็จะ ทำการพิจารณาและมีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา หรือมีมติยกข้อกล่าวหา ในกรณีที่ไม่มีมติชี้มูล ความผิดทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อ พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี ส่วนกรณีผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อม ทั้งความเห็น ไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วน หนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำ วินิจฉัยว่าไม่มี ความผิด และสำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับ วินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยัง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ ตาม มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับ

รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 92 แล้ว ก็ จะดำเนินการพิจารณาลงโทษโดยมีเพียงดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษเท่านั้น³² ทั้งนี้ ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนา คำสั่งลงโทษให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง³³

จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจอย่างมากมาย โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินการทางวินัยซึ่งการชี้มูล ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อให้เกิดการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกชี้มูล ตลอดจนต้นสังกัด และ ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เช่น ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรดำเนินการด้านวินัยโดยตรง ด้วย ความหวังว่าจะเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ก็ปรากฏว่า สถานการณ์การทุจริต คอรัปชั่นในประเทศไทยภายหลังจากการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ภาวะการทุจริตในประเทศไทยก็ ยังคงไม่ได้ลดน้อยลง³⁴ ซึ่งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้เปิดเผย ข้อมูลเรื่องร้องเรียนเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือในปีงบประมาณ 2558 รวมเรื่องร้องเรียน 1,265 เรื่อง จำแนกตามประเภทคดี จากน้อยไปหามากได้ดังนี้ 1. การกระทำผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง 2. การ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต 3. การกระทำผิดเกี่ยวกับเรื่องรับ สินบน เบียดบัง ชักยอกทรัพย์ ปลอมเอกสาร รับรองเอกสารอันเป็นเท็จ 4. การกระทำผิดเกี่ยวกับการ เสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ 5. การกระทำผิดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ หรือเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ 6. การกระทำผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม และ 7. การกระทำผิดกรณีร้ายแรงผิดปกติ ในส่วนการดำเนินคดีวินัยซึ่งมี การฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็มีการโต้แย้งผลการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีคดี หลายคดีซึ่งศาลพิจารณาคณะกรรมาการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการชี้มูลความผิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กรณีที่ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนให้เป็นไปตามขั้นตอน และระเบียบกฎหมาย รวมไปถึง การใช้ดุลพินิจในการชี้มูลความผิดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

³² มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542

³³ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542

³⁴ <http://thaipublica.org/2015/08/civil-society-organization-1/> ค้นคืนเมื่อ 11 มีนาคม 2559

2.3 บทบาทขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

2.3.1 องค์กรปราบปรามการทุจริตของประเทศฝรั่งเศส

องค์กรควบคุมความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในภาครัฐ (haute autorite pour la transparence de la vie publique) (HATVP) เป็นองค์กรอิสระทางปกครอง องค์กรหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.2014 ภายใต้กฎหมายระดับรัฐ บัญญัติและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2013 ว่าด้วยผู้ดำรงตำแหน่งใน ระดับสูงในภาครัฐ โดยเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบทางบัญชีและทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงในภาครัฐ และป้องกันมิให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกันของบุคคล ดังกล่าว ซึ่งรวมถึงบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ อาทิเช่น บุคคลที่อยู่ในคณะรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนชาติฝรั่งเศสในรัฐสภายุโรป ผู้แทนท้องถิ่น (ในระดับสหภาพยุโรป) ผู้ช่วยประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ประธานสภาผู้แทนฯ และประธานวุฒิสภา หรือผู้บริหารในองค์กรภาครัฐ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความโปร่งใสและป้องกันมิให้ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินกระทำการใด ให้ตนร่ำรวยผิดปกติ ที่ถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตน³⁵

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีศาลปกครองเช่นเดียวกับประเทศไทย มีองค์กรปราบปรามการทุจริต ได้แก่ องค์กรควบคุมความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงใน ภาครัฐ (haute autorite pour la transparence de la vie publique) (HATVP) ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น แต่ไม่ปรากฏว่าองค์กรดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดฐานทุจริตถือ เป็นความผิดอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ในส่วนความผิดฐานทุจริตซึ่งเป็นการผิดทาง วินัยนั้น ไม่ปรากฏว่าองค์กรปราบปรามการทุจริตในฝรั่งเศสเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการด้านวินัยแต่ อย่างไม่ และในส่วนของการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อพิจารณาความผิดอาญา โดยมีแนวคิด และเหตุผลในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมาเป็นพิเศษแยกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การให้ศาลยุติธรรมในระบบปกติที่มีผู้พิพากษาระดับล่างหรือระดับกลางเป็นผู้พิจารณาคดีอาจ ไม่เข้าใจระบบบริหารประเทศได้ดีเท่าที่ควร และผู้พิพากษาเหล่านั้นอาจไม่กล้าพิจารณาคดีของ

³⁵ แปลสรุปและเรียบเรียงโดย ขนิษฐา เดิมศุภญา พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการ คดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ : ข้อมูลจากเว็บไซต์ <http://www.conseil-etat.fr/actualites/Communiqués-de-situation-patrimoniale-a-la-Haute-autorite-pour-la-transparence-de-la-vie-publique> เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2558 (ประเภท: วิธีพิจารณาคดีปกครอง)

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เพราะเกรงผลร้ายต่อตัวเองหากผู้นั้นกลับมาใช้อำนาจอีก จึงได้จัดตั้ง “ศาลพิเศษ” ขึ้นมา ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาระดับสูงหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาความผิดของนักการเมืองระดับสูง³⁶ (ผู้ศึกษาเห็นว่า ศาลพิเศษนี้น่าจะเทียบได้กับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย)

2.3.2 การปราบปรามการทุจริตของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีสำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีชื่อว่า The corrupt practices investigation burureu (CPIB) โดยมีสำนักงานกลางเมืองแห่งเดียว มีการจัดองค์กรภายในแบ่งเป็น กองปฏิบัติการ และกองสนับสนุนด้านการบริหารและผู้เชี่ยวชาญ โดยกองปฏิบัติการมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริต และเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป³⁷

2.3.3 การปราบปรามการทุจริตของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ระดับสูง. ที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ เรียกชื่อว่า KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) เรียกโดยย่อว่า “คิกแคค” ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเมื่อมีการร้องเรียนและจะดำเนินการตรวจสอบและส่งเรื่องให้อัยการดำเนินการสอบสวน เมื่ออัยการสอบสวนแล้ว ให้แจ้งผลการสอบสวนมายังคิกแคค โดยหากไม่มีการดำเนินการของอัยการภายในระยะเวลาสามเดือนคิกแคคจะดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลสูงพิจารณาต่อไป³⁸

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการพิจารณาความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศไทย ฝรั่งเศส ,รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนกุล หน้า 105-107

³⁷ ศรณรงค์ นิลสาธิตา. “ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จากการจัดตั้งข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” นิตยสารธรรมมาบัณฑิต วิทยาลัยการศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดงขี้เหล็ก พ.ศ. 2556 (หน้า 92)

³⁸ เพิ่งอ้างหน้า 93

3. การตรวจสอบคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยโดยศาลปกครอง ในต่างประเทศ

3.1 ประเทศฝรั่งเศส

3.1.1 ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส³⁹

1. การแสวงหาข้อเท็จจริงของคำฟ้อง

ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลจะมีได้ในทุกกรณี แต่ในบางเรื่องอาจจะมีข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง (ไม่ใช่ข้อบังคับตายตัว) โดยดูจากคำฟ้อง เมื่อเห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องที่สามารถจะพิจารณาพิพากษาได้จากตัวคำฟ้องนั้น ศาลก็สามารถสรุปสำนวนและพิพากษาคดีนั้น โดยการพิพากษาของตุลาการนายเดี่ยว และอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานแผนกคดีปกครองจะออกคำสั่งยกเว้นไม่ต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่ทั้งนี้ ยังคงต้องมีขั้นตอนการแถลงคดีปกครอง (ซึ่งจะต่างจากกรณีที่ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาหรือคดีไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้อง) หากคดียังต้องมีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง ขั้นตอนหรือการที่จะดำเนินการก็จะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศาล หรือสมาชิกชั้นต้นของศาลปกครองสูงสุดซึ่งอยู่ในองค์คณะนั้นจะต้องเตรียมแผนหรือขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอต่อหัวหน้าคณะเพื่อพิจารณาอนุมัติ

แผนหรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจะเริ่มจาก

1.1 การที่ศาลจะกำหนดว่าคดีนั้นใครจะเป็นจำเลย เพื่อส่งสำเนาคำฟ้องไปยังบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทำคำให้การส่งมาให้ศาลปกครอง ซึ่งหากเป็นคดีที่ค่อนข้างง่าย เช่น คดีที่ฟ้องขอเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองก็จะมีจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีเพียงรายเดียว หรือบางกรณีอาจจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย เช่น โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ศาลจะต้องส่งสำเนาคำฟ้องไปให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้เสียหาย และข้าราชการผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งแต่งตั้งนั้น หรือกรณีฟ้องขอเพิกถอนผลการสอบก็อาจจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายเช่นเดียวกัน หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องไปให้ส่วนราชการที่ออกใบอนุญาตและผู้ที่ได้รับ

³⁹ M.Philippe MARTIN “กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส” สำนักงานศาลปกครอง. ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2544 .วารสารวิชาการศาลปกครอง หน้า 94-117

ใบอนุญาต ซึ่งกรณีการฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารนี้จะมีวิธีพิจารณาเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ส่งสำเนาคำฟ้องไปให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นโดยตรงด้วย

การส่งสำเนาคำฟ้องไปให้หลายหน่วยงานหรือหลายบุคคลนี้อาจจะพิจารณาแยกว่าหากเป็นจำเลยก็ต้องให้ส่ง “คำให้การ” แต่หากเป็นหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องก็ต้องให้ส่ง “ความเห็น” มาให้ศาล ซึ่งเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดจะส่งสำเนาคำฟ้องมากเป็นพิเศษ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดอาจจะส่งสำเนาคำฟ้องเพื่อขอความเห็นชอบจากกระทรวงโยธาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลการก่อสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- หากมีการให้เงินอุดหนุนก็จะส่งไปที่กระทรวงการคลังหรือเจ้าของงบประมาณเพื่อจะได้ขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการค้ำประกันการกู้เงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองสูงสุดจะส่งสำเนาคำฟ้องไปยังกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็จะส่งสำเนาคำฟ้องดังกล่าวไปให้กรมที่ดินดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ส่งความเห็นมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

ทั้งนี้ การที่แผนกคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดขอความเห็นไปยังหน่วยงานราชการต่างๆ ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานราชการนั้นๆ ตกเป็นจำเลยในคดี เพราะยังเป็นคดีระหว่างประชาชนที่ฟ้องเป็นโจทก์และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นจำเลย เพียงแต่ศาลปกครองสูงสุดต้องการจะทราบปรัชญาหรือแนวความคิดของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนั้นๆ หากศาลปกครองสูงสุดไม่ยอมรับแนวความคิดนั้นก็พิจารณาวินิจฉัยคดีโดยอิสระต่อไป แผนหรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานแผนกคดีปกครองได้อนุมัติแล้ว จะมีการบันทึกแผนหรือขั้นตอนดังกล่าวลงในระบบคอมพิวเตอร์ของคดีนั้นเพราะในการส่งสำเนาคำฟ้อง ศาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจำเลยจะต้องส่งคำให้การในระยะเวลาใด ถ้าผ่านระยะเวลานั้นไปแล้วจะต้องมีขั้นตอนการติดตามต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะส่งคำฟ้องไปให้บุคคลที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก เพื่อจะได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกลับมาให้มากที่สุด

1.2 การแลกเปลี่ยนเอกสารและบันทึกต่างๆ ระหว่างโจทก์และจำเลย ซึ่งตามกฎหมายไทยก็คือการส่งคำฟ้องให้จำเลยทำคำให้การนั่นเอง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญ เพราะว่าเป็นหลักของกฎหมายวิธีพิจารณาความต้องให้ความเคารพต่อหลัก Contradiction คือการให้ทุกฝ่ายมีสิทธิในการต่อสู้หรือโต้แย้งได้ เพราะในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยหลักแล้ว

จะแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก ทั้งนี้ เพราะสาเหตุของการฟ้องคดีเป็นปัญหาที่สำคัญ และมีขอบเขตที่กว้างขวาง การใช้วิธีการต่อสู้ด้วยวาจาโดยการให้การของพยานจะมีปัญหา การทำคดีเป็นเอกสารจะทำให้ปัญหานี้ได้รับการชี้แจงที่ครอบคลุมด้วยเอกสารฉบับเดียว อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาที่ใช้การแลกเปลี่ยนเอกสารเป็นหลักนี้ ก็ยังมีปัญหาอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก คู่กรณีอาจตั้งใจที่จะไม่กล่าวถึงข้อความหรือประเด็นที่จะเป็นผลเสียแก่ตนเอง จะกล่าวถึงแต่ประเด็นที่เป็นผลดีแก่ตนเองเท่านั้น

ประการที่สอง บางครั้งคู่กรณีที่มีหน้าที่ชี้แจงหรือต้องส่งเอกสาร อาจจะไม่ส่งหรือไม่ชี้แจงในสิ่งที่เขาหลงลืม หรือที่เขาตั้งใจที่จะไม่ส่งเอกสารนั้นๆ

สำหรับขั้นตอนในการแลกเปลี่ยนเอกสารนั้น มีดังนี้

1.2.1 เอกสารชิ้นแรกที่คู่กรณีฝ่ายโจทก์จะทำต่อศาล คือคำฟ้อง ซึ่งโจทก์สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของคำฟ้องให้ชัดเจนได้ เพราะวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับคำฟ้องของศาลปกครองจะต่างจากของศาลแพ่งตรงที่ว่า คำฟ้องในคดีแพ่งโจทก์สามารถฟ้องโดยยื่นคำฟ้องที่มีรายละเอียดเพียง 3 – 4 บรรทัด แต่ในศาลปกครองโจทก์จะต้องยื่นคำฟ้องที่มีรายละเอียดครบถ้วน หากไม่ครบถ้วนต้องมีการเพิ่มเติมคำฟ้องเข้ามาเพื่อให้ได้รายละเอียด

การที่ศาลอนุญาตให้โจทก์สามารถแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องได้นั้นเป็นเพราะระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสค่อนข้างสั้น คือเพียง 4 เดือน โจทก์จึงฟ้องคดีเท่าที่รู้มาก่อนเท่านั้น และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ คำฟ้องในคดีปกครองต้องเป็นคำฟ้องที่ง่ายต่อการฟ้อง หากรู้ว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างไร ก็สามารถยื่นฟ้องมาก่อนได้ แล้วทำคำฟ้องเพิ่มเติมภายหลัง (เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้) เพราะหลักสำคัญประการหนึ่งของคำฟ้องคดีปกครองคือ คำขอท้ายฟ้องต้องมีเหตุผลที่ชัดเจน ถ้าไม่เช่นนั้นศาลจะไม่รับไว้พิจารณา จึงเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องทำคำฟ้องเพิ่มเติมเข้ามา

1.2.2 เมื่อได้คำฟ้องคดีและคำฟ้องเพิ่มเติมครบถ้วนแล้ว ก็จะเริ่มขั้นตอนการแลกเปลี่ยนเอกสารกันระหว่างคู่กรณี เริ่มต้นโดยจำศาลจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการส่งคำฟ้องของโจทก์ไปให้จำเลยเพื่อทำคำให้การ กระบวนการแลกเปลี่ยนเอกสารดังกล่าวจะอยู่ในความควบคุมของตุลาการเจ้าของสำนวน และประธานศาลหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ส่วนผู้รับผิดชอบประสานงานในด้านธุรการคือจำศาล

หลังจากที่จำเลยทำคำให้การแล้ว เป็นหน้าที่ของศาลจะต้องส่งคำให้การนั้นไปให้โจทก์ เพื่อให้โจทก์สามารถตรวจสอบข้ออ้างและข้อโต้แย้งของจำเลย และสามารถทำความเข้าใจข้อโต้แย้งกลับมาได้ ตามหลัก Contradiction

เมื่อโจทก์ส่งคำคัดค้านคำให้การไปที่ศาลแล้ว เป็นดุลพินิจของศาลที่จะตรวจสอบว่า ข้อเท็จจริงที่ได้รับมาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือไม่ และคำคัดค้านคำให้การของโจทก์มีเนื้อหาหรือมีประเด็นใหม่ที่ศาลหรือจำเลยจำเป็นต้องทราบหรือไม่ ถ้าหากมีประเด็นใหม่ ศาลก็มีหน้าที่ต้องส่งคำคัดค้านคำให้การของโจทก์ไปให้จำเลยเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง เมื่อจำเลยทำคำให้การเพิ่มเติมเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้โจทก์เสนอความเห็นในสิ่งที่จำเลยได้ทำมา แต่ขั้นตอนนี้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะตรวจดูว่าลักษณะของเอกสารหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวจำเป็นต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบหรือไม่ และการแสวงหาข้อเท็จจริงเพียงพอแล้วหรือไม่

ขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวข้างต้นนี้มีข้อเสียประการหนึ่งคือ จะทำให้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือประธาน Conseil d' Etat ต้องเสียเวลาที่จะตรวจสอบดูว่าคำคัดค้านคำให้การของโจทก์ดังกล่าวมีประเด็นใหม่หรือไม่ เพื่อส่งไปให้จำเลยทำคำให้การเพิ่มเติมมาอีกครั้งหนึ่งสำหรับศาลปกครองชั้นต้นจะวางบทบาทวิธีปฏิบัติในการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ดังนี้

(1) ให้โจทก์ส่งคำคัดค้านคำให้การไปให้จำเลย เพื่อให้จำเลยทำคำให้การเพิ่มเติมทันทีโดยอัตโนมัติโดยศาลจะไม่พิจารณาข้อเท็จจริง เพราะเจ้าหน้าที่มีงานมาก และศาลก็มีคดีมากเช่นกัน โดยทั่วไปการแสวงหาข้อเท็จจริงจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านอย่างน้อย 2 ครั้ง คือ โจทก์ทำคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การ ส่วนจำเลยทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติม (รวมอย่างน้อย 4 ครั้งเสมอ) แต่ทางแก้ปัญหของศาลปกครองชั้นต้นคือ การกำหนดระยะเวลาทำคำให้การ หรือคำคัดค้านคำให้การก่อนข้างขึ้น เพราะระยะเวลานี้จะเป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้กำหนด การส่งเอกสารก็จะใช้วิธีการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

(2) กรณีคำให้การหรือคำคัดค้านคำให้การใดมีเอกสารหลักฐานแนบจำนวนมากหรือมีน้ำหนักมาก ไม่สะดวกต่อการส่งทางไปรษณีย์ ศาลได้กำหนดวิธีการแก้ไขโดยให้ส่งตัวบันทึกคำให้การหรือคำคัดค้านคำให้การรวมทั้งคำฟ้องไปให้โจทก์หรือจำเลยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งรายการเอกสารหลักฐานที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายสามารถตรวจดูได้ที่สำนักงานศาล วิธีการดังกล่าวนี้ได้บัญญัติไว้เป็นแนวทางปฏิบัติในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ด้วย

(3) นอกจากนี้ ศาลยังได้กำหนดมาตรการที่จะป้องกันไม่ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยืดเวลาการทำคำให้การและคำคัดค้านคำให้การ ทำให้ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงก็จะถูกยืดเวลาออกไป และทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะว่า

บางครั้งคู่งรณิฝายไคฝายหนึ่งมีผลประโยชน์ที่จะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าออกไป เนื่องจากการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คู่งรณิฝายอาจจะต้องการให้คดีีดยาวออกไป ศาลปกครองจึงได้กำหนดแนวทาง 3 แนวทาง ในอันที่จะทำให้คู่งรณิเคารพในระยะเวลาที่ศาลกำหนดในการส่งเอกสารไปยังศาล

(3.1) เมื่อศาลได้กำหนดเวลาส่งคำให้การ ศาลจะออก คำบังคับให้คู่งรณิต้องส่งเอกสารไปยังศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด หากฝายฝืนจะมีการ Sanction ตามมา อย่างไรก็ตาม ศาลยังเปิดโอกาสให้ส่วนราชการที่เป็นจำเลยสามารถอธิบายหรือชี้แจงเหตุผล ที่ไม่สามารถส่งเอกสารไปยังศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ เช่น มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอหรือมี ราชการมาก แต่หากคู่งรณิที่เป็นส่วนราชการยังคงไม่ชี้แจงหรือทำคำให้การมาภายในระยะเวลาที่ กำหนด ศาลก็จะบังคับใช้มาตรการในประการที่สอง

(3.2) แจ้งไปยังจำเลยหรือส่วนราชการแล้ว ถ้ายังคงไม่ ส่งคำให้การมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะถือว่าจำเลยยอมรับข้อเท็จจริงตามที่โจทก์กล่าว อ้างมาในคำฟ้องและจำเลยจะไม่สามารถโต้แย้งข้อเท็จจริงเหล่านั้นได้อีก กระนั้นก็ดี ตามมาตรการ ที่สองนั้นก็จะอาจไม่ได้ผลเพราะบางครั้งการวินิจฉัยคดีไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอย่างเดียว ข้อ กฎหมายก็มีความสำคัญด้วย ดังนั้น แม้ว่าตามข้อสันนิษฐานจะถือว่าได้มีการยอมรับในข้อเท็จจริง แล้ว คดีนั้นก็ยังไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยได้หากว่ามีปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นหลักของการวินิจฉัย คดี มาตรการในประการที่สองนี้จึงยังมีข้อบกพร่องอยู่

(3.3) การกำหนดวันปิดการสอบสวนหรือปิดการ แสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีนั้น (คำสั่งปิดการสอบสวนในคดีมีเฉพาะในศาลปกครองชั้นต้นและศาล ปกครองชั้นอุทธรณ์คำสั่งปิดการสอบสวนไม่มีใน Conseil d'Etat) โดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลอุทธรณ์จะเป็นผู้กำหนดว่าคดีนั้นจะสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงลงในวันใดก็ได้ ซึ่งมีผลให้ถือว่า หลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งแล้ว บันทึกของคู่งรณิที่เกี่ยวข้อง คำคู่ความต่างๆ ที่ยื่น หลังจากนั้น ไม่สามารถที่จะรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี (ศาลจะไม่รับฟังข้ออ้างข้อเถียงของ คู่งรณิฝายนั้นเลย)

1.3 การแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลอาจต้องการเอกสารหรือข้อเท็จจริง นอกเหนือจากที่คู่งรณิอ้างและชี้แจงในเอกสาร ซึ่งตามประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทาง ปกครองกำหนดให้เป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะใช้มาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนเอกสารของคู่งรณิ ซึ่งมีมาตรการหลักได้ เช่น การตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อจะ ศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องนั้น หรืออนุญาตให้ศาลออกไปเดินเผชิญสืบ แต่โดยทั่วไปศาลแทบจะ ไม่ได้ใช้มาตรการเหล่านั้นเลย มาตรการที่ศาลใช้บ่อยคือ

1.3.1 การมีหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีหรือบุคคลอื่น เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายตามที่ศาลต้องการจะทราบเพิ่มเติมจากสิ่งที่ยังบกพร่องอยู่ในสำนวนคดี เมื่อศาลได้เอกสารจากคู่กรณีฝ่ายใดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลก็จะต้องส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อทำความเข้าใจคัดค้านเอกสารดังกล่าว นั้น ตามหลัก Contradiction

1.3.2 สิ่งที่ศาลนิยมใช้อีกประการหนึ่งคือ การมีหนังสือไปถึงส่วนราชการให้อธิบายเหตุผลหรือเหตุจูงใจที่ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองเหล่านั้นออกมา โดยหลักทั่วไปฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลหรืออธิบายเหตุผลในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น แต่อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองบางอย่างที่เป็นข้อยกเว้น โดยไม่มีเหตุผลหรือคำอธิบายที่มาของคำสั่ง แต่ศาลก็จะต้องขอคำอธิบายหรือเหตุผลเบื้องหลังในการออกคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น กรณีที่ส่วนราชการไม่อธิบายเหตุผล หรือมักจะอ้างลอยๆ ว่า โจทก์ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องคดีหรือใช้สิทธิเรียกร้องได้ การแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าว ศาลจะส่งหนังสือไปเพื่อขอทราบเหตุผล เหตุจูงใจ หรือความเป็นมาในการออกคำสั่งดังกล่าว ถ้าส่วนราชการยังไม่อธิบายหรืออธิบายโดยไม่มีรายละเอียดเพียงพอ ส่วนราชการนั้นก็จะมีความเสี่ยงที่จะแพ้คดีเป็นอย่างมาก เหตุผลที่ศาลยกขึ้นมาวินิจฉัยในกรณีลักษณะนี้เป็นเหตุผลที่อยู่ในหลักกฎหมายปกครองที่ว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกคำสั่งใดๆ ก็ตาม ฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องใช้ดุลพินิจโดยการพิจารณาเหตุผลและสภาพแวดล้อมของบุคคลเป็นรายๆ ไป ไม่เช่นนั้นจะถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ได้

การที่ศาลสามารถมีหนังสือไปถึงส่วนราชการหรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำคำชี้แจงเพิ่มเติมในประเด็นที่ศาลต้องการทราบนั้นก็ยังมีข้อบกพร่อง เพราะการเปิดโอกาสให้ศาลมีหนังสือเรียกให้โจทก์และจำเลยมาปรากฏต่อหน้าศาล และศาลตั้งคำถามเพื่อให้คู่กรณีให้การ (การชี้สองสถาน) น่าจะเป็นผลดีกว่า เพราะศาลสามารถตั้งคำถามและสอบสวนข้อเท็จจริงที่ต้องการทราบในทุกประเด็นได้ (ซึ่งวิธีการในลักษณะดังกล่าวในศาลปกครองฝรั่งเศสไม่มี) และวิธีการเช่นนี้จะมีผลทำให้คดีที่มีลักษณะซับซ้อน เช่น คดีเกี่ยวกับภาษีอากร การผังเมือง หรือการควบคุมอาคาร

3.1.2 การตรวจสอบคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการของศาลในประเทศฝรั่งเศส

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองของการดำเนินการทางวินัย (Le contrôle du juge administratif en matière disciplinaire) การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ทางปกครอง เป็นการฟ้องคดีประเภทที่เรียกว่า “การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย)” (la recours annulation)⁴⁰

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบสิทธิของข้าราชการ ข้าราชการผู้ถูกลงโทษจึงสามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนได้หากเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ในเรื่องการฟ้องคดีวินัยมีเงื่อนไขการฟ้องคดีแบ่งเป็น 4 ข้อ ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้ฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวคำฟ้อง เงื่อนไขเกี่ยวกับการต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดี และเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อของการศึกษาเฉพาะ 3 เงื่อนไขแรกเท่านั้น

(1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี

- ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามหลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ หากเป็นบุคคลธรรมดาต้องมีความสามารถตามหลักกฎหมายแพ่ง หากเป็นกลุ่มบุคคลจะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล

- ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือต้องพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดี ณ เวลาที่มีการยื่นคำฟ้อง และต้องพิจารณาตามทฤษฎีเงื่อนไข กล่าวคือ ความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรง ประโยชน์ที่ถูกกระทบนั้นมีลักษณะเป็นประโยชน์เฉพาะตัว และมีลักษณะแน่นอน และการเป็นผู้มีส่วนได้เสียนั้น ไม่จำเป็นต้องโต้แย้งคำสั่งในหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ และข้าราชการถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเสมอในการฟ้องโต้แย้งคำสั่งเฉพาะรายที่กระทบสิทธิของตน

(2) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้อง

(1) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

- กรณีไม่มีกฎหมายบังคับให้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง สิทธิที่กำหนดเอาไว้ตามกฎหมายในเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกรณีถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงนั้น เป็นสิทธิ ดังนั้น แม้ไม่ใช่สิทธินั้นก็ยังสามารถนำคำสั่งมาฟ้องศาลได้โดยตรง ซึ่งในเรื่องนี้ต่างจากกฎหมายไทยที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง

⁴⁰ เจตนีย์ สดาวาสิตพร , สถาบันข้าราชการ กับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2549 หน้า 89-90

- กรณีมีกฎหมายบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยที่ยังไม่ได้อุทธรณ์ไม่ได้ หากมีการนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

(3) ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล

- การฟ้องคดีต้องเป็นการฟ้องโต้แย้งตัวคำสั่งเท่านั้น หากยังไม่มี การออกคำสั่งโดยฝ่ายปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้มีคำสั่งดังกล่าวก่อน⁴¹ จึงจะสามารถนำ คำสั่งนั้นมาฟ้องโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายได้

การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีวินัยฝรั่งเศส

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีวินัยฝรั่งเศส ในกรณีที่ศาลต้องการเอกสาร หรือข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่คู่กรณีอ้างและชี้แจงในเอกสาร ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยความ ยุติธรรมทางปกครองกำหนดให้เป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะใช้มาตรการในการ แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนเอกสารของคู่กรณี โดยมีมาตรการ ดังนี้

- การมีหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีหรือบุคคลอื่น เพื่อให้ ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายตามที่ศาลต้องการจะทราบเพิ่มเติมจากสิ่งที่ขบพร่องอยู่ใน สำนวนคดี เมื่อศาลได้เอกสารจากคู่กรณีฝ่ายใดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลก็จะต้องส่งสำเนา เอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อทำความเข้าใจเห็นคัดค้านเอกสารดังกล่าว นั้น ตามหลัก Contradiction

- การมีหนังสือไปถึงส่วนราชการให้อธิบายเหตุผลหรือเหตุจูงใจที่ออก กฎหรือคำสั่งทางปกครองเหล่านั้นออกมา โดยหลักทั่วไปฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลหรืออธิบาย เหตุผลในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น แต่อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองบางอย่างที่ เป็นข้อยกเว้น โดยไม่มีเหตุผลหรือคำอธิบายที่มาของคำสั่ง แต่ศาลก็จะต้องขอคำอธิบายหรือเหตุผล เมื่อหลังในการออกคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น กรณีที่ส่วนราชการไม่อธิบายเหตุผล หรือมักจะอ้างลอยๆ ว่า โจทก์ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องคดีหรือใช้สิทธิเรียกร้องได้ การแก้ไขปัญหาลักษณะ ดังกล่าว ศาลจะส่งหนังสือไปเพื่อขอทราบเหตุผล เหตุจูงใจ หรือความเป็นมาในการออกคำสั่ง ดังกล่าว ถ้าส่วนราชการยังไม่อธิบายหรืออธิบายโดยไม่มีรายละเอียดเพียงพอ ส่วนราชการนั้นก็จะมี ความเสี่ยงที่จะแพ้คดีเป็นอย่างมาก เหตุผลที่ศาลยกขึ้นมาวินิจฉัยในกรณีลักษณะนี้เป็นเหตุผลที่อยู่ใน หลักกฎหมายปกครองที่ว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกคำสั่งใดๆ ก็ตาม ฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องใช้ดุลพินิจโดยการพิจารณาเหตุผลและ

⁴¹ บุนผา อัครพิมาน , เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส
www.pub-law.net เมื่อวันที่ พุธที่สิบสี่ที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2549 .

สภาพแวดล้อมของบุคคลเป็นรายๆ ไป ไม่เช่นนั้นจะถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ได้

2.3.2 ประเทศเยอรมัน

1) ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมัน⁴²

ภายใต้หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) การกระทำทั้งหลายขององค์กรทางปกครองและเจ้าหน้าที่จะต้องชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzesmäßigkeit) กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำกรให้เป็นตามที่กฎหมายกำหนด หากฝ่ายปกครองจะก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจและเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ มาตรา 19 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมันก็ยังได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการกระทำของรัฐโดยศาล

โดยที่ได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung เรียกโดยย่อว่า VwGO) ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองและกำหนดวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาความในศาลปกครองขึ้นเป็นพิเศษ และในมาตรา 40 วรรคแรก VwGO ก็ได้บัญญัติรับรองหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง โดยกำหนดให้บรรดาข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนซึ่งมิใช่เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ข้อพิพาทตามกฎหมายปกครอง โดยหลักแล้วสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เสมอ

ความหมายของข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนซึ่งมิใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือข้อพิพาทตามกฎหมายปกครอง สืบเนื่องมาจากการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองซึ่งมีอยู่มากมายหลายรูปแบบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเฉพาะต่างๆ ฝ่ายปกครองอาจกำหนดกฎเกณฑ์ให้ประชาชนต้องปฏิบัติ หรือออกคำสั่งเฉพาะเรื่องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งต้องปฏิบัติ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารซึ่งก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือฝ่ายปกครองเข้าทำสัญญากับเอกชนซึ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน (หรือสัญญาทางปกครอง) หรือให้บริการต่างๆ เช่น การจ่ายเงินช่วยเหลือ หรือการออกกฎหมายลำดับรองหรือคำสั่งหรือระเบียบภายในของฝ่ายปกครอง มาตรการของฝ่ายปกครองเหล่านั้น หากปรากฏว่าไปกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลใด บุคคลนั้นชอบที่จะยื่นคำฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้

⁴²บรรเจิด สิงคนิต “หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (Untersuchungsgrundsatz) ในคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” สำนักงานศาลปกครอง.วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2545. หน้า 158-169

ปัญหาต่อมาจึงมีว่า ผู้ถูกระทบสิทธิจะยื่นคำร้องหรือคำฟ้องโดยกล่าวอ้างหรือยืนยันข้อเท็จจริงว่าสิทธิของตนถูกระทบกระเทือน โดยประสงค์จะมีคำขอหรือต้องการให้ศาลพิพากษาเป็นประการใด อันเป็นเรื่องของรูปแบบและเนื้อหาของคำฟ้อง ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) ได้นำเอารูปแบบคำฟ้องพื้นฐาน 3 รูปแบบ มาจากประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung เรียกโดยย่อว่า ZPO มาใช้ ได้แก่ คำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิ คำฟ้องเกี่ยวกับประโยชน์ และคำฟ้องขอให้พิสูจน์นิติสัมพันธ์ และได้แตกแขนงเป็นคำฟ้องย่อยอื่นๆ อีกตามประเภทของเรื่องที่พิพาท นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดเงื่อนไขการรับคำฟ้องบางประเภทไว้โดยเฉพาะ แตกต่างจากคำฟ้องโดยทั่วไป และโดยที่คดีปกครองมีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ โดยหลักแล้วเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฝ่ายหนึ่งและเอกชนผู้ถูกระทบสิทธิอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งฐานะของคู่กรณีมีความไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น กระบวนวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองจึงแตกต่างไปจากศาลแพ่ง โดยได้กำหนดหลักการที่สำคัญในกระบวนวิธีพิจารณา เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครอง เช่น หลักการพิสูจน์ความจริงโดยศาล และหลักพิจารณาคดีด้วยวาจา

เงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปในการรับฟ้องคดีปกครอง

การโต้แย้งสิทธิของประชาชนซึ่งถูกระทบกระเทือนจากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็น โดยคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของประชาชน หรือการละเว้นไม่ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามที่ร้องขอ หรือการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีนั้น สามารถโต้แย้งสิทธิโดยการใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลได้กำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการที่ศาลปกครองจะรับฟ้องคดีปกครอง ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นการฟ้องคดีจากคำฟ้องประเภทใด โดยอาจแบ่งกลุ่มแยกพิจารณาจากองค์กรหรือบุคคลและวิธีพิจารณา สรุปได้ดังนี้

1. เกี่ยวกับศาล

(ก) เป็นคดีหรือข้อพิพาทซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลเยอรมัน มาตรา 18 ถึงมาตรา 20 แห่งกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล

(ข) เงื่อนไขในการรับคดีปกครองไว้พิจารณาของศาลปกครอง มาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (VwGO) ได้กำหนดรับรองหลักอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้างขวางแก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากบรรดาการกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองไว้

(ค) เรื่องที่พิพาทอยู่ในอำนาจของศาลที่จะพิจารณาได้ กล่าวคือ มาตรา 45 VwGO กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาบรรดาข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ข้อพิพาทตามกฎหมายปกครอง) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 VwGO สำหรับศาลปกครองมลรัฐ (ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์) มีอำนาจพิจารณาคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (มาตรา 47 VwGO) และคำฟ้องบางประเภทตามมาตรา 48 VwGO สำหรับอำนาจในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 50 VwGO

(ง) เขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (Ortliche Zuständigkeit) มาตรา 52 VwGO ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องเขตอำนาจในท้องที่ของศาลปกครอง สรุปได้ดังนี้

(ก) สำหรับข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิที่ผูกพันหรือนิติสัมพันธ์เกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ให้ศาลปกครองซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ มีเขตอำนาจในการพิจารณา

(ข) คำฟ้องจากความสัมพันธ์กับรัฐในฐานะเป็นข้าราชการหรือความสัมพันธ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน ให้ฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานที่ที่ปฏิบัติงานเป็นหลัก หรืออาจฟ้องที่ศาลปกครองที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาเป็นลำดับรองลงมา หรือ (ค) คำฟ้องประเภทขอให้ยกเลิกหรือบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหพันธ์หรือองค์กรปกครองตนเอง ให้ฟ้องต่อศาลปกครองในท้องที่ที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่อยู่ (ง) คำฟ้องให้บอกล้างคำสั่งทางปกครองซึ่งมิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 52 (1) VwGO และที่มิใช่เป็นคำฟ้องจากความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลปกครองที่มีอำนาจได้แก่ศาลปกครองซึ่งอยู่ในท้องที่ที่มีการออกคำสั่งทางปกครอง และ (จ) สำหรับคำฟ้องอื่นๆ นอกจากนี้ ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจคือศาลปกครองในท้องที่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ (Sitz) หากเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีเป็นราษฎร ให้ฟ้องศาลปกครองซึ่งบุคคลดังกล่าวมีภูมิลำเนาหรือที่พำนักอาศัย

2. เกี่ยวกับผู้มีส่วนร่วมในคดี (Beteiligte)

(ก) ความสามารถของผู้มีส่วนร่วมในคดี (Beteiligtenfähigkeit)

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (VwGO) ใช้คำว่า “ผู้มีส่วนร่วมในคดี” (Beteiligte) แทนคำว่า “คู่ความ” (Partei) ซึ่งใช้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) เนื่องจากกฎหมายวิธีสบัญญัติทั้งสองมีหลักการที่สำคัญแตกต่างกัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) ใช้หลักการใกล้เคียงหรือหลักกล่าวหา ในขณะที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (VwGO) ใช้หลักการค้นหาข้อเท็จจริงโดยศาลหรือหลักไต่สวน ซึ่งศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการแสวงหาข้อเท็จจริง

ให้ปรากฏ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี (Klager) และผู้ถูกฟ้องคดี (Beklagte) จึงมีหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการพิสูจน์ความจริงและเรียกว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีที่สำคัญ (Hauptbeteiligte)

นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่ถูกเชิญเข้ามาในคดีซึ่งบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้เสียตามกฎหมายอันอาจถูกกระทบกระเทือนโดยคำพิพากษา (มาตรา 65 VwGO) เหตุผลที่ต้องเชิญบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สามเข้ามาในคดีมีอยู่หลายประการ กล่าวคือ (1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกดังกล่าว (2) เพื่อความประหยัดในกระบวนการวิธีพิจารณา เพราะการเชิญมาจะทำให้คดีพิพาทได้รับการชี้แจงอย่างรอบด้านและจะมีผลผูกพันต่อบุคคลที่สามอีกด้วย (Rechtskraft auf Dritte) ทั้งนี้ ตามมาตรา 121 VwGO และ (3) เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแน่นอนของสิทธิ (Rechtssicherheit) เพราะการเชิญบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องเข้ามาจะทำให้ไม่เกิดกรณีโต้แย้งอันเป็นเรื่องเดียวกันกับคำพิพากษาในเรื่องนี้อีก

ผู้ที่ถูกเชิญหรือถูกเรียกเข้ามาในคดี (Beigelade) สามารถแยกประเภทได้ดังนี้

1) การเรียกเข้ามาในคดีประเภทธรรมดา (einfache Beiladung)

ซึ่งเป็นผู้ที่ประโยชน์ได้เสียจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษา

2) การจำเป็นต้องเรียกเข้ามาในคดี (notwendige Beiladung)

ถ้าเห็นว่านิติสัมพันธ์ที่มีการโต้แย้งเป็นคดีอยู่นี้ บุคคลภายนอกเป็นผู้มีส่วนร่วม เพราะคำพิพากษาที่จะออกมาสามารถส่งผลถึงด้วยในคราวเดียวกันนี้เท่านั้น ต่อกรณีนี้ผู้ถูกเชิญจึงเป็นผู้ที่มีความจำเป็นต้องเชิญเข้ามาในคดี (notwendige Beiladung) ในทางปฏิบัติจะเข้ากรณีนี้ ก็ต่อเมื่อคำพิพากษาของศาลไม่สามารถตัดสินและมีผลผูกพันได้เลย ถ้าหากในคดีนี้มีได้กล่าวถึง อธิบาย ยืนยัน หรือเปลี่ยนแปลงถึงสิทธิของบุคคลภายนอกในคราวเดียวกันนี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีตัวอย่างเช่น การเชิญผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง (ผู้รับใบอนุญาต) กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาต) ดังกล่าว การเชิญผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงในการฟ้องขอให้เพิกถอนการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้มีส่วนร่วมในคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย

(ข) ความสามารถในการกระบวนการวิธีพิจารณา (Prozefähigkeit)

มาตรา 62 VwGO ได้กำหนดให้ผู้มีความสามารถทำนิติกรรมตามกฎหมายแพ่ง (ผู้บรรลุนิติภาวะ) เป็นผู้ที่สามารถร่วมในกระบวนการวิธีพิจารณาต่างๆ

(ค) การเป็นตัวแทนหรือผู้รับมอบอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มาตรา 62 วรรคสาม VwGO กำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนหรือผู้แทนหน่วยงาน

3. เกี่ยวกับวิธีพิจารณา

(ก) การยื่นคำฟ้องต้องเป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ วิธีพิจารณาของศาลปกครองจะเริ่มต้นเมื่อมีการเสนอคำฟ้องต่อศาล โดยคำฟ้องต้องมีรายละเอียดที่สำคัญ ตามมาตรา 82 VwGO เช่น ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี สิ่งที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จากการฟ้องคดี (คำขอ) บางกรณีเท่านั้นที่ทำเป็นคำร้องขอ (Antrag) ได้แก่ การขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Normenkontrollverfahren) ตามมาตรา 47 VwGO สำหรับการยื่นคำฟ้องอาจทำเป็นหนังสือ หรือโดยการบอกให้เจ้าหน้าที่เขียนคำฟ้องให้

(ข) กรณีที่ฟ้องต้องไม่ปรากฏว่าเคยมีคำพิพากษาถึงที่สุดในการคดีเดียวกันมาแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 121 ประกอบกับมาตรา 173 VwGO

(ค) กรณีที่ฟ้องต้องไม่เป็นเรื่องที่มีการยื่นฟ้องไว้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 90 ประกอบกับมาตรา 173 VwGO

(ง) ความจำเป็นในการตั้งคุ้มครองสิทธิโดยทั่วไป

นอกจากนั้น การฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอันเป็นเงื่อนไขพิเศษ สำหรับคำฟ้องบางประเภทด้วย เช่น คำฟ้องที่ขอให้ดำเนินการบอกล้างคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อน และผลของการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จะต้องปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับการอุทธรณ์

สำหรับระยะเวลาในการฟ้องคดี กรณีคำฟ้องขอให้บอกล้างคำสั่งทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน 1 เดือน ภายหลังจากได้รับคำสั่งที่พิจารณาคำอุทธรณ์แล้ว โดยคำฟ้องต้องยื่นหรือส่งอย่างช้าที่สุดในเวลา 24.00 นาฬิกา ของวันสุดท้ายตามระยะเวลาดังกล่าว อนึ่ง การยื่นฟ้องอาจขยายระยะเวลาได้ ถ้าความล่าช้ามิใช่เป็นเพราะความผิดของผู้ฟ้องคดี

หลักการแสวงหาความจริงโดยศาลในคดีปกครองของเยอรมัน

1. หลักทั่วไป

หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล หรือ หลักไต่สวนเป็นหลักวิธีพิจารณาที่ใช้ในคดีที่มีเรื่องของประโยชน์มหาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง วิธีพิจารณาคดีของศาลภาษี วิธีพิจารณาคดีของศาลสังคม และวิธีพิจารณาคดีอาญา ได้กำหนดให้ใช้หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วรัฐจะเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งและการรักษาประโยชน์มหาชนเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รักษาผลประโยชน์มหาชน แต่ก็มีได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับภาระหน้าที่ดังกล่าวโดยลำพัง แต่โดยแท้จริงแล้วการรักษาผลประโยชน์มหาชนยังอาจกระทำโดยผ่านทางผู้พิพากษาหรือองค์กรตุลาการด้วย

วิธีพิจารณาของศาลใดก็ตามที่ใช้หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล

โดยหลักทั่วไปแล้วคู่ความไม่มีภาระในการกล่าวอ้าง และไม่มีภาระในการพิสูจน์ โดยที่ภาระดังกล่าวเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับวินิจฉัยคดีของศาล

ผลประการสำคัญในทางกฎหมายจากการใช้หลักการแสวงหาความจริงโดยศาลก่อให้เกิดผลว่า ในคดีปกครองที่ฟ้องโต้แย้งฝ่ายปกครอง ศาลไม่อาจผลักภาระในการทำให้เกิดความชัดเจนในทางข้อเท็จจริงไปให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ศาลจะต้องดำเนินการเองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอันจำเป็นต่อการวินิจฉัยคดีของศาล

โดยหลักพื้นฐานระหว่างหลักกล่าวหา กับหลักการแสวงหาความจริงโดยศาล นั้น หลักวิธีพิจารณาทั้งสองนั้นมีหลักร่วมกันว่า คู่ความในคดีต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสวงหาความจริง ถึงแม้จะเป็นคดีที่ใช้หลักในการแสวงหาความจริงโดยศาลก็ตาม โดยทั่วไปแล้วมิได้หมายความว่าศาลจะทำการค้นหาความจริงโดยปราศจากการเข้ามามีส่วนร่วมของคู่ความในคดี ทั้งนี้ เพราะคู่ความในคดีจะรู้ข้อเท็จจริงดีที่สุด และศาลจะทำการวินิจฉัยก็อาศัยข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่ความ เป็นข้อเท็จจริงที่สำคัญ เพื่อที่ศาลจะได้ทราบทิศทางของข้อเท็จจริงว่ามีข้อเท็จจริงใดที่จำเป็นจะต้องทำให้เกิดความชัดเจน

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาระในการกล่าวอ้าง และภาระในการพิสูจน์ หลักกล่าวหา กับหลักการแสวงหาความจริงโดยศาล มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ตามหลักกล่าวหาโดยหลักทั่วไปแล้วศาลไม่อาจที่ริเริ่มแสวงหาความจริงโดยศาล ศาลสามารถริเริ่มในการพิสูจน์ความจริงในเรื่องใดเองได้ โดยคู่ความไม่จำเป็นจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มก่อน แต่ในกรณีที่คู่ความเป็นผู้ริเริ่มกล่าวอ้างเพื่อต้องการพิสูจน์ความจริงแล้ว ในกรณีนี้หลักทั้งสองไม่มีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

2. หลักการกำหนดระบบกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ กับหลักการแสวงหาความจริงโดยศาล

หลักการกำหนดระบบกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ กับหลักการแสวงหาความจริงโดยศาล ทั้งสองหลักนี้มิได้เกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด การกำหนดระบบพิจารณาโดยคู่ความ เป็นหลักที่อธิบายถึงอำนาจของคู่ความที่มีต่อการกำหนดคลัสของข้อพิพาทในคดีรวมทั้งเป็นอำนาจของคู่ความที่มีต่อการกำหนดความสัมพันธ์ในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น การแก้ไขฟ้อง การถอนฟ้อง เป็นต้น ในขณะที่หลักการแสวงหาความจริงโดยศาลเป็นหลักที่กำหนดภาระหน้าที่ของศาลในการที่จะค้นหาให้ได้มาซึ่งความจริง หรือการทำให้ข้อเท็จจริงมีความกระจ่างชัดเจน โดยภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นภาระหน้าที่ในทางการของศาล แต่อย่างไรก็ตาม

หลักการพื้นฐานทั้งสองประการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดจนมีความเข้าใจผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับความหมายของหลักการแสวงหาความจริงโดยศาล กับหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ โดยในที่นี่จะได้พิจารณาหลักการทั้งสองโดยมีประเด็นข้อพิจารณาดังนี้

2.1 การให้ความคุ้มครองสิทธิและปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเป็นภาระหน้าที่ของศาลปกครอง

หากหลักในการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ หมายความว่า คู่ความมีอำนาจเหนือในกระบวนการพิจารณาของศาลในการที่คู่ความจะนำข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งในการเสนอต่อศาลอันจะทำให้ข้อเท็จจริงนั้นกลายเป็นวัตถุแห่งคดี หากถือตามหลักดังกล่าว การแสวงหาความจริงโดยศาลอันเป็นภาระหน้าที่ของทางการจึงแทบจะไม่มีบทบาทในการค้นหาความจริงแต่อย่างใด แต่ในทางตรงกันข้าม หากเข้าใจหลักการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลอย่างถูกต้อง ศาลสามารถแสวงหาให้ได้ซึ่งความจริงโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าคู่ความในคดีได้นำเสนอข้อเท็จจริงนั้นหรือไม่ก็ตาม

การพิจารณาเกี่ยวกับหลักการทั้งสองจะต้องย้อนกลับไปพิจารณาการแบ่งแยกภาระหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการกำหนดในเรื่องข้อเท็จจริงกับหลักการแสวงหาความจริงโดยศาลกับหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ จากหลักการในการพิจารณาคดีทั้งสองมีปัญหาคือที่จะต้องพิจารณาว่า บุคคลซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสามารถมีบทบาทในการพิสูจน์ความจริงในการวินิจฉัยคดีต่อศาลปกครองได้แค่ไหนเพียงใด (มาตรา 19 วรค 4 ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 113 VwGO) มาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญมิได้ให้หลักประกันในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากแต่ได้ให้หลักประกันในการตรวจสอบเรื่องการละเมิดสิทธิโดยองค์กรศาล แต่การละเมิดสิทธิดังกล่าวมิได้บังคับว่าบุคคลที่ถูกละเมิดจะต้องฟ้องคดีต่อศาลในประเด็นนี้เองที่เป็นเรื่อง “หลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ” “หลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ” เป็นการอธิบายถึงอำนาจของบุคคลที่จะต้องตัดสินใจโดยความรับผิดชอบของตนเองว่า บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธินั้นจะนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลหรือไม่ หรือหากนำคดีมาฟ้องร้องจะฟ้องร้องภายในขอบเขตเพียงใด ขอบเขตในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของ “หลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ” หากบุคคลซึ่งถูกละเมิดนั้นละสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากศาล โดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองที่ยังมีผลอยู่นั้นก็ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ยังต้องมีความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ ความเป็นไปได้ในการกำหนดเรื่องข้อพิพาทในคดีปกครอง (ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ) จึงขึ้นอยู่กับว่าปัจเจกบุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิในทางกฎหมายมหาชนหรือไม่ และบุคคลนั้นประสงค์จะได้รับความคุ้มครองจากศาลหรือไม่ กระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงสามารถ

จะเริ่มต้น ได้เมื่อบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิได้มีการกำหนดข้อพิพาทแห่งคดีแล้ว และการกำหนดขอบเขตของข้อพิพาทนี้เองเท่ากับเป็นการกำหนดขอบเขตของเรื่องที่ได้รับควบคุมครองสิทธิโดยองค์กรศาล

2.2 หน้าที่ในการมีส่วนร่วมของกลุ่มความตามหลักการแสวงหาความจริง
โดยศาลในคดีปกครอง

วิธีพิจารณาคดีใดก็ตามที่กำหนดให้คู่ความมีหน้าที่ต่างๆ ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี หากคู่ความมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามภาระหน้าที่ดังกล่าว การไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมส่งผลในทางคดีอย่างใดอย่างหนึ่งต่อคู่ความฝ่ายนั้น เช่น ศาลอาจจะยกฟ้องคดีดังกล่าว เป็นต้น การที่คู่ความมีหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งและคู่ความมิได้ดำเนินการดังกล่าวในกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ นั้น ศาลจะต้องให้ความเคารพต่อเจตนาของคู่ความ ซึ่งย่อมมีผลทำให้ศาลไม่อาจพิจารณาคดีได้อีกต่อไป ในกรณีเช่นนี้ คู่ความในคดีย่อมมีอำนาจเหนือในการกำหนดความเป็นไปของคดี

2) การตรวจสอบคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการของศาลปกครองประเทศเยอรมัน

คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ กรณีการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และเข้าลักษณะเป็นคำฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) ซึ่งเป็นการฟ้องที่มีจุดมุ่งหมายให้ศาลปกครองยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง อันใดอันหนึ่งที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้อง⁴³ และนิติกรรมทางปกครองนั้นยังคงมีอยู่ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ภาระซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับจากคำสั่งทางปกครอง ไม่จำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้รับคำสั่งโดยตรง หากแต่ผลของคำสั่งทางปกครองก่อให้เกิดภาระได้ 2 ด้าน คือ อีกด้านหนึ่งก่อภาระแก่บุคคลหนึ่ง ในขณะที่อีกด้านหนึ่งเป็นคุณแก่อีกบุคคลหนึ่ง เช่น คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร เป็นคุณแก่เจ้าของอาคารแต่ไม่เป็นคุณแก่ผู้เป็นเพื่อนบ้าน แม้เพื่อนบ้านจะไม่ใช่อุบัติการณ์ทางปกครอง แต่ก็สามารถยื่นฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งอนุญาตดังกล่าวได้ ซึ่งในทางพิจารณาคดีของศาลปกครอง จะมีเงื่อนไข ดังนี้

(1) เงื่อนไขเรื่องเขตอำนาจศาล ในกรณีที่ฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่สหพันธ์ หรือนิติบุคคลของสหพันธ์ ให้ฟ้องยังหน่วยงานของสหพันธ์นั้น ๆ ตั้งอยู่

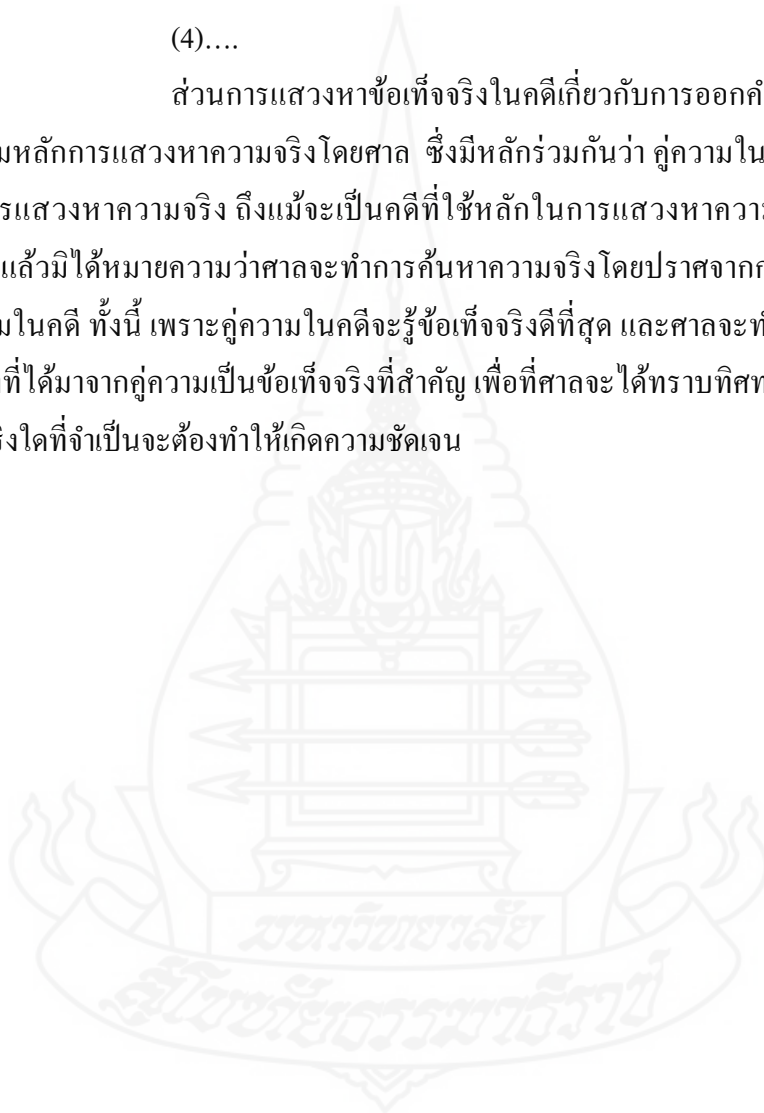
⁴³ บรรเจิด สิงคนดี เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน,วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 29 : 2 (มิถุนายน 2542) หน้า 5

(2) เงื่อนไขเรื่องความสามารถในการเข้าไปมีส่วนร่วมในคดี ได้แก่ ผู้ฟ้อง ผู้ถูกฟ้อง ผู้ได้รับหมายให้เข้าร่วมในคดี นอกจากนี้ยังรวมถึงอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของมหาชน

(3) เงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้อง

(4)....

ส่วนการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นไปตามหลักการแสวงหาความจริงโดยศาล ซึ่งมีหลักร่วมกันว่า คู่ความในคดีต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสวงหาความจริง ถึงแม้จะเป็นคดีที่ใช้หลักในการแสวงหาความจริงโดยศาลก็ตาม โดยทั่วไปแล้วมิได้หมายความว่าศาลจะทำการค้นหาความจริงโดยปราศจากการเข้ามามีส่วนร่วมของคู่ความในคดี ทั้งนี้ เพราะคู่ความในคดีจะรู้ข้อเท็จจริงที่สุด และศาลจะทำการวินิจฉัยก็อาศัยข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่ความเป็นข้อเท็จจริงที่สำคัญ เพื่อที่ศาลจะได้ทราบทิศทางของข้อเท็จจริงว่ามีข้อเท็จจริงใดที่จำเป็นจะต้องทำให้เกิดความชัดเจน



บทที่ 3

การพิจารณาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยศาลปกครองในประเทศไทย

1. การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

1.1 ลักษณะคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีมักอ้างเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางวินัยในขั้นตอนต่าง ๆ ในการขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอ ดังนั้น ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการจึงต้องพิจารณาถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ

เมื่อมีกรณีกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที ซึ่งกระบวนการหรือขั้นตอน ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการแต่ละประเภทย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ

สำหรับกระบวนการการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาความผิดของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จนถึงขั้นตอนการสั่งลงโทษ รวมถึงการรายงานการดำเนินการทางวินัยนั้น สามารถแยกพิจารณาตามขั้นตอนสำคัญได้ดังนี้

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

เมื่อมีกรณีกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่วนในกรณีของข้าราชการประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนได้กำหนดไว้ในข้อ 3 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ๑ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ส่วนข้าราชการประเภท

อื่นมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทนั้นกำหนด ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนได้ ตามข้อ 8 ของหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ๗ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

(2) หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัย

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยไว้ในมาตรา 92 และมาตรา 93 โดยหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ก.พ. แต่เนื่องจากยังไม่มี การออกกฎหมาย ก.พ. ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณามาใช้บังคับสำหรับข้าราชการที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยไว้โดยเฉพาะ ได้แก่

- กรณีข้าราชการฝ่ายอัยการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 54 กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนเป็นไปตามที่ ก.อ. กำหนด
- กรณีข้าราชการตำรวจ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย ก.ตร.
- กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมาย ก.ค.ศ.
- ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยที่คณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละจังหวัดกำหนด

(3) การพิจารณาความผิด

การพิจารณาความผิดทางวินัยต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้

กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิด ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ๗ ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น มาตรา 97 วรรคสอง กำหนดให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.

กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณามีมติให้ลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี และเมื่อ อ.ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การพิจารณาโทษ

เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดได้พิจารณาแล้วว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหา กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด ขั้นตอนต่อไปคือ การพิจารณาโทษของข้าราชการ ผู้นั้นว่าควรลงโทษในสถานใด หรือไม่ โดยมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

การพิจารณาโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 วรรคสอง ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน เช่นเดียวกับโทษทางวินัยตามกฎหมายเดิม แต่ได้ปรับเปลี่ยนตามมาตรา 88 วรรคสองจากโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน”

ข้าราชการอื่นที่ที่บัญญัติไว้แตกต่างกันคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 59 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ ให้ออก ปลดออก และไล่ออก กรณีข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 82 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 7 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง ตัดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

การพิจารณาโทษกรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนได้ตามควรแก่กรณี และกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกตามมติของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี

(5) การรายงานการดำเนินการทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103 และ มาตรา 104 ได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและเหมาะสมของการดำเนินการทางวินัยไว้เช่นกัน กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว จะต้องรายงานการดำเนินการ โดยกฎหมายกำหนดให้ทุกกรณีจะต้องรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง โดยไม่ต้องรายงาน ก.พ. เพื่อตรวจสอบ เว้นแต่มีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่ ก.พ. ยังคงเป็นผู้ตรวจสอบอยู่ ได้แก่ กรณีผู้ถูกลงโทษดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือประเภทวิชาการระดับผู้ทรงคุณวุฒิ กรณีผู้แทน ก.พ. ที่นั่งพิจารณาอยู่ใน อ.ก.พ. กระทรวงมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. และกรณีผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการต่างกระทรวง

สำหรับข้าราชการประเภทอื่นนอกจากที่กล่าวข้างต้น ก็มีบทบัญญัติเรื่องกร
รายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทนั้นๆ ไว้เช่นกัน

1.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้
ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยทั้งร้ายแรงและไม่ร้ายแรง หรือกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา
110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8)⁴⁴ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)
ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ทั้งนี้ การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัย
อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. (กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการ
พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551)

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 110 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ
ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสุดแต่ตามกฎหมาย ว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณี
ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ

๑ล๑ ๑ล๑

(3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 ก. (1) หรือ (3) หรือมี
ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (1) (3) (6) หรือ (7)

๑ล๑ ๑ล๑

(5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิด
ประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องใน
หน้าที่ราชการ หรือประพฤติตน

ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(7) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93
และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะสั่งลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมีหมองใน
กรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(8) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่
ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูก
ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

๑ล๑ ๑ล๑

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ นั้น ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ (มาตรา 115) เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย (มาตรา 116 วรรคหนึ่ง) และกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. (มาตรา 116 วรรคสอง)

ข้อสังเกต

(1) ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยทั้งกรณีร้ายแรงและไม่ร้ายแรงรวมทั้งกรณีที่ ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. เท่านั้น จะอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ไม่ได้ และไม่ต้องรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์ ไปยังนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ แต่ให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้เลย

(2) การดำเนินการตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชา ต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย ไม่ใช่ นับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

(3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการอื่น

- กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติให้ผู้ถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (มาตรา 121) และผู้ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (มาตรา 122) ซึ่งการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. (มาตรา 124) อันได้แก่กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550

- กรณีข้าราชการตำรวจ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 105 บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจที่ถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ แต่ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ถ้าถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ

ก.ตร. ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และการพิจารณาอุทธรณ์ที่กำหนดในกฎ ก.ตร. (กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547)

- ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สำหรับข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (มาตรา 61) แต่ถ้าถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.อ. กำหนด (มาตรา 62 วรรคหนึ่ง) ซึ่ง ก.พ.อ. ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน (มาตรา 62 วรรคสอง) กรณีผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือ ก.พ.อ. มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (มาตรา 62 วรรคสาม) ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549

- กรณี ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณี ข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่น ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด พนักงานเทศบาลต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด พนักงานส่วนตำบลต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด พนักงานเมืองพัทยาต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยากำหนด (แต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด) ส่วนข้าราชการกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการตามที่กฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

1.3 ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

ในปัจจุบันข้าราชการพลเรือนที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. และให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ ตามวินัยมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัตินี้⁴⁵ อย่างไรก็ดี

⁴⁵ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ตาม หากการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย เป็นการฟ้องคดีพิพาทที่เกิดระหว่างที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ใช้บังคับ คดีพิพาทดังกล่าวก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

2. แนวทางการพิจารณาคดีในขั้นตอนของการตรวจคำฟ้อง

เมื่อมีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือไม่นั้น ในเบื้องต้นตุลาการเจ้าของสำนวนต้องทำการตรวจคำฟ้องในเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองและเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดี โดยมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

1. อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการเกือบทุกประเภท (ยกเว้นข้าราชการทหารและข้าราชการตุลาการของศาลยุติธรรม) เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาว่าคดีที่นำมาฟ้องนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ซึ่งถ้าหากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 22 แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องทำความเข้าใจความเห็นขององค์กรเพื่อเสนออธิบดีพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อ 39 ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการแต่ละประเภทที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้น เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งรวมทั้งข้าราชการพลเรือนที่มีคดีพิพาทเกิดระหว่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ใช้บังคับ จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นด้วย

กรณีที่เป็นคดีพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น

- (1) กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เช่น
 - การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย
 - การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งพักราชการ คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
 - การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำรองราชการกับข้าราชการตำรวจ

- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย
- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมอง

ในกรณีที่ถูกสอบสวน

- การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์

(2) กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เช่น

- กรณีฟ้องว่าการดำเนินการทางวินัยล่าช้าเกินสมควร
- กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเห็นว่าคำสั่งออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่)

- กรณีฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้าเกินสมควร

- กรณีข้าราชการฟ้องว่าหน่วยงานไม่ส่งจ่ายเงินเดือนระหว่างที่ตนมิได้มาปฏิบัติราชการเนื่องจากถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

(3) กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เช่น

- การฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน รวมทั้งคำสั่งลงโทษทางวินัย

- กรณีหน่วยงานฟ้องเรียกคืนเงินเดือนจากข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยจนต้องออกจากราชการและได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ

2. เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดี

2.1 การเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง

2.1.1 สิ่งที่ต้องพิจารณา

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องตรวจคำฟ้องว่า คดีที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องนั้น ผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการทางวินัยที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

หากตรวจคำฟ้องแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ก็พิจารณาว่า

การฟ้องคดีนั้นครบเงื่อนไขการฟ้องคดีในข้ออื่นหรือไม่ หากเป็นการฟ้องคดีที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว จึงมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

2.1.2 แนวทางการพิจารณา

(1) กรณีที่ถือว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย

- ผู้ถูกดำเนินการทางวินัย โดยหลักแล้วผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ ผู้ถูกดำเนินการทางวินัย เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งพักราชการหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ผู้ถูกสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นผู้เสียหาย กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำรองราชการข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตำรวจ ผู้ถูกสั่งให้สำรองราชการเป็นผู้เสียหาย กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นผู้เสียหาย

- ทายาทของผู้ถูกลงโทษทางวินัย⁴⁶ นอกจากผู้ถูกดำเนินการทางวินัยจะเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แล้ว กรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ไปจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่โดยไม่รู้ว่ามีชีวิตอยู่หรือถึงแก่ความตาย หรือกรณีข้าราชการซึ่งถูกลงโทษทางวินัยถึงแก่ความตาย ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ คือ ทายาทโดยธรรมของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย

(2) กรณีที่ถือว่าไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย

- คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยหากผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการทางวินัยที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหาย เช่น - กรณีฟ้องในขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนมติหรือความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง⁴⁷ หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมูลความผิดทางวินัย ขั้นตอนเหล่านี้ถือว่าเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองซึ่งจะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งจะเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษทางวินัย ดังนั้น ผู้ถูกสอบสวนทางวินัยหรือผู้ถูกชี้มูลความผิดจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

⁴⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 139/2552

⁴⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548, 734/2548, 777/2548, 46/2549, 171/2549, 640/2549, 722/2549, 737/2549, 126/2550, 267/2550, 116/2551, 236/2551, 432/2551, 553/2551, 697/2551, 751/2551, 869/2551, 116/2552, 234/2552, 238/2552

- กรณีฟ้องว่าหน่วยงานไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยบุคคลอื่นที่ถูกร้องเรียนกล่าวหาว่ากระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้หน่วยงานลงโทษทางวินัยบุคคลอื่นไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เห็นสมควร และดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเพื่อลงโทษทางวินัยกับข้าราชการผู้ถูกร้องเรียน มิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ร้องโดยตรง

2.2 การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง

2.2.1 สิ่งที่ต้องพิจารณา

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการวินัยข้าราชการ ข้าราชการผู้นั้นต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะของข้าราชการประเภทนั้นๆ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การอุทธรณ์

เดิมข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ว่าด้วยการอุทธรณ์ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 กำหนดให้ข้าราชการผู้ลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. (กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551)

การใช้สิทธิอุทธรณ์

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี โดยแยกพิจารณาระหว่างคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง⁴⁸ อันได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน กรณีอุทธรณ์คำสั่งผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์กรณีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติไม่รับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้พิจารณา ผู้อุทธรณ์อาจอุทธรณ์มตินั้นต่อ ก.พ. ได้อีกชั้นหนึ่งในภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบมติดังกล่าว กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด สั่งยกอุทธรณ์ สั่งลดโทษ หรือสั่งงดโทษตามมติของ อ.ก.พ. ดังกล่าว ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้อีกชั้นหนึ่ง⁴⁹

(2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง⁵⁰ อันได้แก่คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
การใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีข้าราชการถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน⁵¹ ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งร้ายแรงและไม่ร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ (กรณีการว่ากล่าวตักเตือน ไม่ใช่โทษทางวินัย จึงไม่อาจอุทธรณ์ได้แต่ใช้สิทธิร้องทุกข์ได้)

⁴⁸ มาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

⁴⁹ ข้อ 16 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

⁵⁰ มาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

⁵¹ มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(2) กรณีอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8)⁵² ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้เช่นเดียวกับผู้ถูกลงโทษทางวินัย

หมายเหตุ กรณีคำสั่งให้ออกจากราชการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติให้ข้าราชการที่ถูกให้ออกจากราชการดำเนินการอุทธรณ์ ดังนั้น ข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ แต่อาจใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ส่วนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ เช่นเดียวกับคำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ค. กำหนด

⁵² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 110 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ

ฯลฯ

ฯลฯ

(3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 ก. (1) หรือ (2) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (1) (3) (6) หรือ (7)

(5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(7) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะพึงลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(8) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิด ลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 124 ประกอบกับ ข้อ 3 ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดให้ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ทั้งนี้ ให้ผู้อุทธรณ์ได้สำหรับตัวเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 3 ข้อ 22 ข้อ 23 และข้อ 24 กำหนดให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่

(1) ผู้ถูกลงโทษทางวินัย
 (2) ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8)
 (3) ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของข้าราชการพลเรือนผู้มีสิทธิอุทธรณ์ กรณีข้าราชการผู้นั้นถึงแก่ความตายก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์

(4) ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากข้าราชการพลเรือนผู้มีสิทธิอุทธรณ์ (ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว) กรณีข้าราชการผู้นั้นเจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ หรืออยู่ต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินัยอุทธรณ์เห็นสมควร

ระยะเวลาในการอุทธรณ์

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 125 และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 126 นั้น ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งสองกรณีต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งลงโทษ

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 29 กำหนดให้การอุทธรณ์ต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาดังนี้

(1) ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ สำหรับผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8)

(2) ภายใน 90 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกราชการ ถึงแก่ความตาย สำหรับทายาทของข้าราชการพลเรือนผู้มีสิทธิอุทธรณ์

การนับระยะเวลาอุทธรณ์

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งลงโทษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด และข้อ 6 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาและการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนับระยะเวลาไว้ดังนี้

- ให้ถือวันที่ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษเป็นวันทราบคำสั่ง ดังนั้น ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษได้ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย

- ถ้าผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง และมีการแจ้งคำสั่งลงโทษกับมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกลงโทษ แล้วทำบันทึกลงวัน เดือน ปี เวลา สถานที่ที่แจ้ง และได้ลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือวันที่แจ้งนั้นเป็นวันทราบคำสั่ง

- กรณีไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยรับทราบคำสั่งได้โดยตรง และได้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งลงโทษทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกลงโทษ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกลงโทษซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ โดยส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้สองฉบับเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษเก็บไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่งลงโทษส่งกลับคืนมาเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อล่วงพ้น 30 วัน นับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนว่าผู้ถูกลงโทษได้รับเอกสารดังกล่าวหรือมีผู้รับแทนแล้ว แม้ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งฉบับที่ให้ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่งกลับคืนมา ให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษได้รับทราบคำสั่งแล้ว

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ค. กำหนด ซึ่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 31 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนับระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ดังนี้

- วันที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง เป็นวันที่รับทราบคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

- กรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ และมีการแจ้งดังกล่าวให้ผู้นั้นทราบ กับมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการแล้ว ทำบันทึกลงวัน เดือน ปี เวลา และสถานที่ที่แจ้งและลงลายมือชื่อผู้แจ้ง พร้อมทั้งพยานรู้เห็น ไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือว่าวันที่แจ้งนั้นเป็นวันทราบคำสั่ง

- กรณีไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งได้โดยตรง และได้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ณ ที่อยู่ที่ปรากฏตามเอกสารของทางราชการ โดยส่งสำเนาคำสั่งไปให้สองฉบับ เพื่อให้ผู้นั้นเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่งดังกล่าว ส่งกลับคืนมาเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ แต่กรณีล่วงพ้น 30 วัน นับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับเอกสารหรือมีผู้รับแทนแล้ว แม้ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งฉบับที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่งกลับคืนมา ให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ได้รับทราบคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์แล้ว



ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจพิจารณา จะต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการใดๆอย่างหนึ่งไว้ ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร โดยเทียบเคียงระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 45⁵³ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ 90 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์⁵⁴

กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 118 บัญญัติให้ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย (รวมระยะเวลาทั้งหมด 240 วัน)

หมายเหตุ กรณีข้าราชการประเภทอื่นต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทนั้นๆ กำหนดไว้ เช่น

⁵³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มิใช่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁵⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546

2) การร้องทุกข์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หมวด 8 การร้องทุกข์ กำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกรณีข้าราชการเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนและกรณีที่มีอาชญากรรมได้ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎก.พ. เพื่อขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจในได้ (กฎก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 10 การร้องทุกข์ กำหนดให้ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้ตามหมวด 9 ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ เช่น การไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ การเลื่อน ตำแหน่ง การย้าย การโอน หรือกรณี ข้าราชการถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน⁵⁵ เป็นต้น โดยการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) เป็นกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา

(2) เป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ตาม หมวด 9 การอุทธรณ์ได้

2.2.2 แนวทางการพิจารณาคดี

การพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ พิจารณาจากเอกสารหลักฐานหนังสือต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีส่งมาพร้อมคำฟ้อง หากไม่ปรากฏเอกสารที่จะพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นเอกสารเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีคำสั่งให้หน่วยงานชี้แจงหรือจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมได้ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

⁵⁵ กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือผลแห่งคดีได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

- พิจารณาคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ว่ามีการแจ้งสิทธิการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้ในคำสั่งหรือไม่

- พิจารณานั่งสู่อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

- การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายหรือไม่ มีการถอนคำอุทธรณ์หรือร้องทุกข์หรือไม่

- พิจารณานั่งสู่อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ว่า ผู้มีอำนาจได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์แล้วหรือไม่ และมีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไปยังผู้ฟ้องคดีหรือไม่

(1) กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง

- เมื่อพิจารณาคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง เช่น

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว⁵⁶

- กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในขณะที่ยังไม่พ้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁵⁷

- การฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้สำรongsราชการข้าราชการตำรวจหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อนนำคดีมาฟ้อง⁵⁸

- การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้⁵⁹

- กรณีผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัย⁶⁰

⁵⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2545, 92/2545, 349/2545, 422/2545, 596/2545, 3/2546, 109/2546, 500/2546, 563/2546, 429/2547, 936/2547, 495/2548, 764/2548, 766/2548, 228/2552

⁵⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 45/2545, 136/2545, 14/2546, 46/2546, 171/2546, 525/2546, 701/2546, 131/2547, 270/2547, 600/2547, 759/2547, 228/2548, 693/2548, 841/2548, 867/2551

⁵⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 347/2546, 665/2547, 136/2549

⁵⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2546, 485/2546, 590/2546, 658/2546, 854/2549, 516/2550, 711/2550, 366/2552

⁶⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 159/2548

- การยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เช่น มิได้โต้แย้งว่า ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษอย่างไร หรือไม่ได้อุทธรณ์เป็นหนังสือ
- กรณีผู้ฟ้องคดีถอนคำอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก่อนการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เสร็จสิ้น⁶¹

(2) กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง

หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็ย่อมเป็นคดีที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้ กรณีที่ถือว่าได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง ได้แก่

- กรณีผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ และทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้วจึงนำคดีมาฟ้องศาล
- กรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์มิได้พิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

2.3 ระยะเวลาการฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยนั้น การพิจารณาเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีต้องดูว่าคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเป็นคดีพิพาทกรณีใด โดยพิจารณาประเภทคดีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

2.3.1 สิ่งที่ต้องพิจารณา

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ⁶² ระยะเวลาในการฟ้องคดีจึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใด และนำคดีมาฟ้องเมื่อใด จากคำฟ้องและเอกสารเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ว่า ได้มีการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีและระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีให้ผู้รับคำสั่งทราบหรือไม่มีการแจ้งผลการพิจารณา

⁶¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 72/2545, 472/2546, 702/2546, 89/2548

⁶² การฟ้องคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 ได้กำหนดให้ข้าราชการที่ถูกสั่ง ลงโทษทางวินัยต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. และให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

อุทธรณ์หรือร้องทุกข์เมื่อใด ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งเมื่อใด ระยะเวลาในการพิจารณาตามที่กฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภะนั้นๆ กำหนด

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอต่อองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

2.3.2 แนวทางในการพิจารณาคดี

(1) คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

กรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งวันที่จะถือว่าเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจะต้องเป็นวันที่รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่แท้จริง⁶³

กรณีกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ภายใน 90 วัน (เทียบเคียงระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶⁴) หากผู้มีอำนาจพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันดังกล่าว⁶⁵

กรณีมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะ แล้วผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว⁶⁶

กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์มิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องไว้ ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ⁶⁷

⁶³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 219/2547, 501/2547, 42/2548, 314/2550

⁶⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 398/2547, 565/2547

⁶⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 120/2551

⁶⁶ คำสั่งทางปกครองสูงสุดที่ 261/2546, 398/2547, 979/2548

⁶⁷ คำสั่งทางปกครองสูงสุดที่ 110/2545, 653/2546, 201/2548

ข้อสังเกต

1) การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยมิใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และในกรณีที่จะถือว่ามิเหตุจำเป็นอื่น ต้องเป็นเหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของตัวผู้ฟ้องคดี

2) อำนาจสั่งให้รับคำฟ้องหรือไม่รับคำฟ้อง ในคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 52 วรรคสอง เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น มิใช่อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดี่ยว และในการมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีดังกล่าวไว้พิจารณา องค์คณะก็ต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่า คดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

(2) คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการไว้โดยเฉพาะ (รวมทั้งกรณีการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ด้วย) มาฟ้องต่อศาลได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

กรณีฟ้องว่าผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพิจารณาล่าช้า (กรณีไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะ) เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอ

(3) คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ หากมีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเข้ามาด้วย ย่อมเป็นการฟ้องในคดีละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการดำเนินการทางวินัยอาจฟ้องมาพร้อมกับคดีประเภทอื่น เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและเรียกค่าเสียหายมาด้วยเป็นคดีพิพาทตาม 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือกรณีฟ้องว่าหน่วยงานดำเนินการทางวินัยล่าช้าทำให้เสียสิทธิในการเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดและเรียกค่าเสียหายมาด้วยเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การนับระยะเวลาการฟ้องคดีต้องแยกพิจารณา โดยคดีพิพาทตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 คือ ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่พ้น กำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีฟ้องเป็นคดีพิพาทตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การนับระยะเวลาการฟ้อง คดีต้องแยกพิจารณา โดยคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) นับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51⁶⁸

2.4 คำขอให้กำหนดค่าบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 72

การฟ้องคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการต้องพิจารณาว่า คำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอมาในฟ้อง นั้น เป็นคำขอที่แก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ และเป็นคำขอที่ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ โดยมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาดังนี้

2.4.1 สิ่งที่ต้องพิจารณา

พิจารณาจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอมาใน ฟ้องนั้น ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้หรือไม่ หากเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจออกค่าบังคับได้ ตุลา การเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

2.4.2 แนวทางการพิจารณา

(1) คำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72

การฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย คำขอที่ศาล ปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ เช่น ข้าราชการผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยฟ้องขอให้เพิก ถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย เป็นต้น

(2) กรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้

การฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ หรือ กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา 72⁶⁹ ทั้งนี้ เนื่องจาก

⁶⁸ คำสั่งทางปกครองสูงสุดที่ 304/2545, 340/2545, 59/2546, 111/2546, 188/2546, 710/2546, 273/2548

⁶⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 50/2544, 145/2545, 295/2545, 392/2545, 476/2545, 193/2546, 276/2546,

การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นดุลพินิจและอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา ดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่กรณี และการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่มิได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายที่ เรียกเรื่องมาด้วย ก็เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้⁷⁰ ซึ่งในกรณีที่มิได้กำหนดค่าเสียหายนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ชัดเจนได้

(3) กรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับ

ในกรณีที่ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไป เช่น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาในระหว่างการ พิจารณาของศาล คำสั่งดังกล่าวสิ้นผลหรือถูกเพิกถอนโดยหน่วยงานทางปกครองเอง เป็นกรณีที่ ศาลไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับอีก ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีค่าบังคับนั้นได้ ระบุสิ้นไปแล้ว กรณีไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องออกคำสั่งตามมาตรา 72⁷¹

2.5 ค่าธรรมเนียมศาล

2.5.1 สิ่งที่ต้องพิจารณา

การพิจารณาว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ พิจารณาจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีว่ามีคำขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือไม่

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย โดยปกติไม่ต้องเสีย ค่าธรรมเนียมศาล แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอัน สืบเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล ตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมศาลนั้นเป็นไปตามอัตรา ที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ ไม่เกินห้าสิบล้านบาท ชำระใน อัตราร้อยละ 2.0 แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ส่วนที่เกินห้าสิบล้านบาทขึ้นไปร้อยละ 0.1

หากมีคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลต้องดำเนินการตามขั้นตอนตาม มาตรา 45/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

⁷⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 710/2546

⁷¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 216/2545, 128/2547, 265/2549, 750/2549, 248/2548, 722/2549, 740/2549

2.5.2 แนวทางการพิจารณา

หากเป็นคดีที่มีคำขอเกี่ยวกับการให้ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดี ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

แต่กรณีผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล หรือชำระแต่ไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

กรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความอันเป็นเหตุให้คดีเสร็จสิ้นไปจากศาล ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนหรืออาจสั่งไม่คืนค่าธรรมเนียมศาล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2.6 ความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง

2.6.1 สิ่งที่ต้องพิจารณา

พิจารณาจากคำฟ้อง คำขอ และเอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีจะต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย เว้นแต่ไม่อาจแนบมาได้เนื่องจากพยานหลักฐานนั้นอยู่ที่บุคคลหรือหน่วยงานทางปกครองอื่นหรือเพราะเหตุอื่น ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย⁷² และผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องพร้อมสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง⁷³ รวมตลอดถึงเอกสารอื่นๆ ที่จำเป็นด้วย เช่น คำแปลเอกสารที่มีคำรับรองในกรณีที่เอกสารที่ยื่นส่งเป็นภาษาต่างประเทศ⁷⁴ เป็นต้น

2.6.2 แนวทางการพิจารณา

(1) กรณีคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

กรณีที่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ลงลายมือในคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน หรือผู้ฟ้องคดีมีคำขอไม่ถูกต้อง ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องครบถ้วนภายใน

⁷² ข้อ 32 ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁷³ ข้อ 33 ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁷⁴ ข้อ 9 ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (จะให้โอกาส 2 ครั้ง)

กรณีที่คำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

(2) กรณีคำฟ้องสมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องแล้ว เห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว จะต้องมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การภายในกำหนดเวลา โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

3. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

กรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวกรณีฉุกเฉิน ให้พิจารณาว่าคำขอนั้นมีเหตุฉุกเฉินหรือไม่ โดยดำเนินการตามระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา 266 - มาตรา 270)

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบว่า ในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาดำเนินหรือไม่ หรือมีกรณีที่ศาลเห็นสมควรจะกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือไม่

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณาว่าคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งรับคำขอนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นคำขอที่ศาลจะรับไว้พิจารณาต่อไป ให้ดำเนินการตามระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ถ้าเป็นกรณีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้มีคำสั่งยกคำขอนั้นเสีย (สั่งทั้งองค์คณะ)

3. แนวทางการดำเนินกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว มีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยอาจกำหนดประเด็นตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การด้วยหรือไม่ก็ได้

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะต้องทำครบ 4 ขั้นตอนหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับว่ามีประเด็นกว้างและลึกมากน้อยเพียงใด

การดำเนินกระบวนการพิจารณา อาจเรียกสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานมาตรวจสอบ แต่ไม่จำเป็นต้องเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจสอบทุกคดี โดยพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอเป็นหลัก สำหรับกรณีที่ปรากฏในคำขอแต่ศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาไปด้วยกันก็คือ

การยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย เช่น กรณีอำนาจการลงโทษ หรือประเด็นที่จะทำให้คำสั่งนั้นเสียไปทั้งหมด แต่หากเรียกสำนวนการสอบสวนมาพิจารณาแล้ว ยังมีข้อสงสัยก็อาจมีการไต่สวนได้

การขอให้รับฟังพยานเพิ่มเติม หากศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเรียกพยานมาสอบเพิ่ม หรือเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องเรียกเอกสารเพิ่มเติม ศาลอาจมีคำสั่งปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตามหากคู่กรณีมีคำขอศาลก็ต้องใช้ดุลพินิจว่าสมควรจะมีคำสั่งคำขอนั้น หรือไม่

การกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี พิจารณาว่าตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีถูกต้องหรือไม่ เช่น ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ต้องกำหนดตัวผู้สั่งลงโทษเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เช่น คำสั่งลงโทษลงนามโดยนาย ก. อธิบดีกรมสรรพากร ก็จะต้องกำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแต่ไม่ต้องระบุชื่อ หรือในกรณีที่เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐมิใช่ฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาคดีต่อไป โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. กรณีฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย

คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีข้อพิจารณาอยู่ 3 ประเด็นคือ กระบวนการดำเนินการทางวินัย มีการกระทำที่เป็นการกระทำผิดวินัยหรือไม่ และดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

1.1 ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย

1.1.1 ประเด็นพิจารณา ศาลจะต้องตรวจสอบว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายที่กำหนดหรือไม่ เช่น

- การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ออกโดยผู้มีอำนาจหรือไม่ กรรมการสอบสวนเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ มีการคัดค้านกรรมการสอบสวนหรือไม่

- คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เช่น ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือไม่ มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานเพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ได้เรียกผู้ถูกกล่าวหาไปให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือไม่

- ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่
- การพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัยดำเนินการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

1.1.2 แนวทางการพิจารณา

พิจารณาจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมของคู่กรณี หรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีมาพิจารณาประกอบ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการแต่ละประเภทว่ามี การดำเนินการถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

- การดำเนินการเพื่อมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ กรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงมิได้ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้จึงต้องเป็นไปตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง⁷⁵

- กรณีความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควร แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไว้ในมาตรา 91 มาตรา 92

- การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยมีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ คือ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีอยู่ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ⁷⁶

- กรณีข้าราชการตั้งแต่ระดับ 7 ลงมารวมกันกับข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณาพร้อมกันตามมาตรา 104 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535⁷⁷

⁷⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.4/2547

⁷⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2548, อ.218/2548, อ.293/2550, อ.120/2552

⁷⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังคงหลักการเดิม โดยมาตรา 97 ประกอบกับมาตรา 94 (1) กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันที่ อธิบดีหรือปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกับผู้ได้บังคับบัญชาให้ ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เป็นผู้พิจารณา

- การส่งลงโทษในข้อกล่าวหาที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสอบสวนแล้ว แต่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ หรือผู้พิจารณาความผิดและกำหนดโทษ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนแจ้งฐานความผิดไม่ถูกต้อง ผู้มีอำนาจดังกล่าวย่อมสามารถแก้ฐานความผิด หรือปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องได้ตามมาตรา 8 (8) และมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ข้อ 13 (9) ข้อ 17 และข้อ 18 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540)⁷⁸ ว่า ด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์⁷⁸

1.2 ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่ถือเป็นการกระทำความผิดวินัย

1.2.1 ประเด็นพิจารณา ในส่วนนี้จะพิจารณาจากพฤติการณ์การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ว่าได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ มีพยานหลักฐานที่ชี้ชัดหรือสนับสนุน ว่ากระทำความผิดหรือไม่ ซึ่งอาจดูได้จากสำนวนการสอบสวน รวมทั้งบันทึกถ้อยคำพยานประกอบกับ พยานเอกสารในสำนวนและที่ศาลเรียกมา เมื่อได้รับความชัดเจนว่ากระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหาจึง จะพิจารณาในประเด็นต่อไป

1.2.2 แนวทางการพิจารณา การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยต้องเป็น การกระทำที่ได้บัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการแต่ละประเภท เช่น

- การกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เช่น

(1) กรณีข้าราชการครูถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับการ เป็นข้าราชการครูหลายประการ เช่น เมาสุราหลับนอนบ้านบุคคลอื่น และยังปรากฏว่าเป็นหนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์ครูแล้วไม่ชำระหนี้จนทำให้เพื่อนข้าราชการครูซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน ได้รับความ เดือดร้อนและถูกดำเนินคดีแพ่ง และไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรง กรณีไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการและกระทำ การอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติก้าว⁷⁹

⁷⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2547

⁷⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.4/2547

(2) กรณีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ ได้ร่วมกันสั่งซื้อเครื่องชุดวัดสีพร้อมอะไหล่จากบริษัทผู้จำหน่ายสินค้า ในนามของสถาบันให้แก่ บริษัทเอกชน ซึ่งการสั่งซื้อในนามสถาบันการศึกษาดังกล่าว ทำให้บริษัทเอกชนได้รับประโยชน์โดยตรง คือ ทำให้ซื้อได้ในราคาถูกกว่าปกติร้อยละ 40 กรณีเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของคนเพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น⁸⁰

(3) กรณีข้าราชการไม่มาปฏิบัติราชการรวม 8 วันทำการ เนื่องจากต้องดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจส่วนตัว ซึ่งต้องขอลาพักและต้องจัดส่งใบลากิจล่วงหน้าที่หรือหยุดราชการไปก่อนแต่ต้องชี้แจงเหตุผลต่อผู้บังคับบัญชา แต่กลับยื่นขอลาป่วยและไม่นำไปรับรองแพทย์มาประกอบการขอลาป่วยตามคำสั่งของผู้มีอำนาจอนุญาตการลา กรณีจึงเป็นการขาดราชการอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และฐานไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ⁸¹

(4) กรณีข้าราชการตำรวจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย ประพฤติตนไม่สมควร แสดงอาการกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง⁸²

- การกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เช่น

(1) กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร⁸³

(2) การกระทำที่ได้ชื่อว่าประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง เช่น

- กรณีข้าราชการตำรวจมีพฤติการณ์และการกระทำที่เล่นการพนันและเมาสุราจนประพฤติก้าวไม่สมควรต่อหน้าสาธารณชนในพิธีของทางราชการ เป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ เสียภาพพจน์ของข้าราชการตำรวจ⁸⁴

- กรณีข้าราชการตำรวจมีพฤติการณ์และการกระทำอันเชื่อได้ว่า เป็นชู้กับภรรยาของผู้อื่น⁸⁵

⁸⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.144/2547

⁸¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.167/2548

⁸² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.181/2548, อ.118/2552

⁸³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2/2549, อ.112/2549, อ.250/2550, อ.402/2550

⁸⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.185/2548

⁸⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.340/2549

- กรณีข้าราชการถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาข้อหาฆ่าผู้อื่นและเครื่องกระสุนปืน โดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะ โดยไม่มีเหตุอันสมควรและไม่ได้รับอนุญาต⁸⁶

- กรณีข้าราชการตำรวจนำอาวุธปืนพร้อมอุปกรณ์ซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการไปจำหน่าย⁸⁷

- กรณีข้าราชการใช้อำนาจแฝงจากการเป็นข้าราชการที่ใกล้ชิดกับผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ร้องขอหรือสั่งการให้ข้าราชการในสังกัดปฏิบัติหน้าที่อันจะนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ โดยไม่นำพาถึงความเสียหายที่ทางราชการจะได้รับ พฤติกรรมดังกล่าวย่อมได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง⁸⁸

- กรณีข้าราชการครมามีพฤติการณ์กระทำอนาจารนักเรียนซึ่งเป็นศิษย์ของตน ย่อมเป็นการกระทำที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง⁸⁹

- การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้การเท็จในฐานะเป็นพยานในคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นการยอมให้การเท็จต่อพนักงานสอบสวน หรือเป็นการกลับคำให้การอันเป็นเท็จในการให้การต่อพนักงานอัยการและเบิกความต่อศาลก็ตาม ย่อมถือได้ว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง⁹⁰

- กรณีข้าราชการมีพฤติกรรมเบียดบังเงินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง⁹¹

- กรณีข้าราชการมีพฤติกรรมเรียกรับทรัพย์สิน เป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง⁹²

(3) กรณีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย นำข้อสอบบางวิชาออกจากร่องทำเอกสารไปให้ผู้ถึงทะเบียนเรียนวิชาดังกล่าว จนเป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยต้องยกเลิกผลการสอบวิชานั้นในภายหลัง เป็นการกระทำผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง⁹³

⁸⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.328/2549, อ.332/2549

⁸⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.406/2550

⁸⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.408/2550

⁸⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2549

⁹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.63/2549

⁹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.42/2552

⁹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.98/2552, 106/2552, 107/2552, อ.143/2552

⁹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2547

(4) การกระทำอันถือได้ว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เช่น

- การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ย่อมเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁹⁴

- การเบิกจ่ายเงินของทางราชการโดยไม่มีหลักฐานการก่อหนี้ผูกพัน ไม่ขออนุมัติเบิกจ่ายเงิน ปลอมลายมือชื่อกรรมการรักษาเงิน และไม่ปรากฏหลักฐานว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ⁹⁵

- กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นนำเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ย่อมถือได้ว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แม้จะนำเงินที่ทุจริตมาคืนในภายหลังก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษ⁹⁶

1.3 ประเด็นการพิจารณาเกี่ยวกับดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาให้ได้รับความชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้นั้นมีพฤติการณ์กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ เมื่อได้รับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานของทุกฝ่ายแล้ว หากเชื่อว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดจริง ผู้บังคับบัญชาก็ย่อมต้องลงโทษข้าราชการผู้นั้นตามฐานความผิดที่ปรากฏ ซึ่งศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงของผู้ออกคำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร ส่วนการพิจารณาว่าศาลจะเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้เพียงใดพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอเป็นหลัก

1.3.1 ประเด็นพิจารณา การพิจารณาดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยของฝ่ายปกครอง ต้องพิจารณาว่าการสั่งลงโทษข้าราชการมีความสัมพันธ์กับพฤติการณ์ที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

- การกระทำนั้นเป็นความผิดวินัยตามกฎหมายหรือไม่ ตามบทบัญญัติมาตราใด โดยพิจารณาองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายแต่ละมาตราให้ชัดเจน

⁹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.389/2550, อ.196/2552

⁹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.393/2550

⁹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.114/2552

- การรับฟังพยานหลักฐานของผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยในการชั่งน้ำหนักถ้อยคำพยาน หรือการรับฟังพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน ในกรณีที่มีหลักฐานชัดเจนว่าฝ่ายปกครองรับฟังพยานหลักฐานไม่ถูกต้อง ศาลอาจเข้าไปตรวจสอบและรับฟังพยานหลักฐานใหม่

1.3.2 แนวทางการพิจารณา การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งต้องลงโทษภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งนั้นจึงจะเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยพิจารณาจากลักษณะและความรุนแรงของการกระทำความผิด อัตราโทษที่จะออกคำสั่งได้ วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัยซึ่งหากเป็นการสั่งภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกับความผิด เช่น กรณีผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็มีดุลพินิจที่จะลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามที่เห็นว่าเหมาะสมแก่กรณีความผิดได้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจด้วย เช่น

- กรณีข้าราชการยื่นใบลาป่วยโดยชอบด้วยระเบียบ ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณามีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตการลาดังกล่าว การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษข้าราชการที่ยื่นใบลาตามระเบียบในความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ⁹⁷

- การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการใช้ดุลพินิจโดยชอบ⁹⁸

- การกระทำที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จะต้องพิจารณาถึงเกียรติของข้าราชการผู้นั้นและความรู้สึกของสังคมที่มีต่อการกระทำของผู้นั้น ประกอบกับเจตนาในการกระทำ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของผู้นั้นว่าได้กระทำการอันทำให้ข้าราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์ ชื่อเสียง เมื่อข้าราชการมีพฤติกรรมอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว⁹⁹

⁹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2/2549

⁹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.112/2549

⁹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.63/2549, อ.311/2549, อ.328/2549, อ.332/2549, อ.340/2549,

อ.406/2550, อ.408/2550, อ.42/2552, อ.98/2552, อ.106/2552, อ.107/2552, อ.117/2552, อ.120/2552, อ.155/2552, อ.156/2552, อ.190/2552

- ข้าราชการครุมีพฤติการณ์กระทำอนาจารนักเรียนซึ่งเป็นศิษย์ของตน ย่อมเป็นการกระทำที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึง เป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแล้ว¹⁰⁰

- เมื่อการสอบสวน ไม่ได้ความแน่ชัดว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิด ตามที่ถูกร้องเรียน แต่กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำผิดตามที่ถูกร้องเรียน การมี คำสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนจึงชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว¹⁰¹

- กรณีข้าราชการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ ย่อมเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและกระทำ การอื่น ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึง เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁰²

- กรณีผู้บังคับบัญชาสั่งพักราชการข้าราชการที่ถูกต้องคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากข้าราชการดังกล่าวมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าถ้าอยู่ในหน้าที่ ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณาหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ กรณี ถือได้ว่ามีเหตุอันสมควรให้สั่งพักราชการได้ คำสั่งให้พักราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁰³

- กรณีข้าราชการครุถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเกี่ยวกับการ ปฏิบัติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการหลายครั้ง แต่ยังคงประพฤติตนในลักษณะทำนอง เดียวกันอีก การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้ออกจากราชการผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จ บำนาญเหตุสุดแทน กรณีหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการและประพฤติตนไม่ เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว¹⁰⁴

¹⁰⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2549

¹⁰¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2549

¹⁰² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.196/2552

¹⁰³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.136/2552

¹⁰⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.202/2552

4. การร้องสอด

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ความหมายคำว่า “คู่กรณี” ว่าหมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึง บุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดไม่ว่าจะ โดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้ เสี่ยงหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย ทั้งนี้ โดยไม่ได้บัญญัติว่าบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดได้อย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้ข้อ 78¹⁰⁵ ของระเบียบแห่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่



¹⁰⁵ ข้อ 78 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความใน มาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้โดยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57¹⁰⁶ และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น การเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดจึงสามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการและมีผลตามความในสองมาตราดังกล่าวแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น

¹⁰⁶ มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความ ได้ด้วยการร้องสอด

(1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็น เพื่อยัง ให้ได้รับความรับรอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อคน มีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเอง เพราะคนมีส่วนได้เสียตามกฎหมาย ในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมี คำพิพากษาของอนุญาตเข้าเป็น โจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้า แทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียว โดยได้รับความยินยอมของ คู่ความฝ่ายนั้น แต่แม้ศาลจะ ได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กัน ได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการ เสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

(3) ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี

(ก) ตามคำขอของคู่ความ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความ เช่นว่านั้นฟ้องตนได้เพื่อการใช้สิทธิไต่เบียด หรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพคดี หรือ

(ข) โดยคำสั่ง ของศาล เมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีคำขอในกรณีที่ถูกกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีศาล เห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เพื่อประโยชน์แห่ง ความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้วให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้อง เพื่อให้หมาย เรียกพร้อม กับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใด ๆ ต่อมาก่อน มีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาลเมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้น ได้การส่งหมายเรียกบุคคลภายนอกตามอนุ มาตรา นี้ ต้องมีสำเนา คำขอ หรือคำสั่งของศาลแล้วแต่กรณี และคำฟ้องตั้งต้นคดีนั้นแนบ ไปด้วยบทบัญญัติ ในประมวลกฎหมายนี้ไม่ตัดสิทธิของเจ้าหนี้ในอัน ที่จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ และที่จะเรียกลูกหนี้ให้เข้ามาในคดี ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 58 ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามอนุ มาตรา (1) และ(3) แห่ง มาตรา ก่อนนี้ มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้อง เป็นคดีเรื่องใหม่ซึ่ง โดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มา แสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้วและ คัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ ฎีกาคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และ อาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมห้ามมิให้ผู้ร้องสอดที่ได้เป็นคู่ความตามอนุ มาตรา (2) แห่ง มาตรา ก่อน ใช้สิทธิอย่างอื่น นอกจากสิทธิที่มีอยู่แก่คู่ความฝ่ายซึ่งตน เข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม ในชั้นพิจารณาเมื่อตนร้องสอด และห้ามมิให้ใช้สิทธิเช่นว่านั้น ในทางที่ขัดกับสิทธิของโจทก์หรือจำเลยเดิม และให้ผู้ร้องสอดเสียค่าฤชาธรรมเนียมอันเกิดแต่การที่ ร้องสอด แต่ถ้าศาล ได้อนุญาตให้เข้าแทนที่ โจทก์หรือจำเลยเดิม ผู้ร้องสอดจึงมีฐานะเสมอด้วยคู่ความที่ตนเข้าแทนเมื่อ ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ถ้ามีข้อข้องเกี่ยวกับคดีเป็นปัญหาจะต้องวินิจฉัยในระหว่างผู้ร้องสอดกับคู่ความฝ่ายที่ตนเข้า มาร่วมหรือที่ตนถูกหมายเรียกเข้ามาร่วม ผู้ร้องสอดย่อมต้องผูกพัน ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(1) เนื่องจากความประมาทเลินเล่อของคู่ความนั้นทำให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีช้าเกินสมควรที่จะแสดงข้อเถียง อันเป็นสาระสำคัญได้ หรือ

(2) เมื่อคู่ความนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มิได้ ยกขึ้น ใช้ซึ่งข้อเถียงในปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็น สาระสำคัญซึ่งผู้ร้องสอดมิได้รู้ว่ามีอยู่เช่นนั้น

4.1 ความหมายของการร้องสอด

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อธิบายว่า การร้องสอดเป็นการกระทำที่เป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในทางคดี กล่าวคือ บุคคลที่ควรเข้ามาในคดีแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาอาจร้องสอดเข้ามาในคดีได้ หรือบุคคลที่ควรจะมาแต่ไม่ยอมเข้ามาก็อาจต้องถูกเรียกเข้ามาในคดีโดยการร้องสอดและการร้องสอดเป็นประโยชน์แก่คู่ความเดิมอย่างมาก เพราะทำให้ผู้ร้องสอดได้มีโอกาสป้องกันสิทธิของตนได้ทันทั่วทั้งที่ กล่าวคือ กระทำได้โดยรวดเร็วกว่าการที่จะฟ้องเป็นคดีใหม่และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่ผู้ใดมีสิทธิจะร้องสอดได้ศาลจึงไม่ควรบังคับให้ผู้นั้นไปฟ้องเป็นคดีใหม่¹⁰⁷

อาจารย์อุดม เฟื่องฟุ้ง อธิบายว่า หลักการหรือปรัชญาของกฎหมายในเรื่องการร้องสอด คือ ต้องการให้เรื่องทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกันนั้นได้รับการพิจารณาในคราวเดียวกัน เพราะเรื่องทั้งหลายที่เหมือนกันและได้รับการพิจารณาในคราวเดียวกันแล้วจะไม่เกิดความลักลั่นในมาตรฐานของการชี้ขาดตัดสินคดี อันมีหลักการอย่างเดียวกันกับการรวมคดีหรือการฟ้องแย้ง¹⁰⁸

อาจารย์พิพัฒน์ จักรางกูร อธิบายว่า ผู้ร้องสอด คือ บุคคลซึ่งไม่ได้เป็นคู่ความมาแต่เริ่มแรกหากได้เข้ามาเป็นคู่ความในภายหลังเมื่อมีคดีกันแล้ว โดยในคดีนั้นมีโจทก์จำเลยเป็นคู่ความกันก่อนแล้ว การร้องสอดเป็นการแก้ไขข้อขัดข้อง กล่าวคือ บุคคลซึ่งควรจะเข้ามาในคดีแต่ไม่มีโอกาสเข้ามาในคดี อาจจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 573 ร้องสอดเข้ามาในคดี หรือบุคคลซึ่งควรจะเข้ามาในคดีแต่ไม่ยอมเข้ามาในคดี คู่ความในคดีนั้นก็อาจจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 เรียกเข้ามาในคดีได้ การร้องสอดเข้ามาในคดีกระทำได้โดยรวดเร็วกว่าฟ้องเป็นคดีใหม่และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า¹⁰⁹

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องสอดเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีนั้น ก็เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันได้ดำเนินเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน ทำให้ไม่เกิดความลักลั่นในมาตรฐานของการชี้ขาดตัดสินคดี และบุคคลเกี่ยวข้องหลายฝ่ายในคดีไม่ต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีอีกต่างหากในภายหลัง ทำให้ผู้ร้องสอดได้มีโอกาสป้องกันสิทธิของตนได้ทันทั่วทั้งที่ และการร้องสอดยังเป็นการกระทำที่เป็น

¹⁰⁷ คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2548), หน้า 138.

¹⁰⁸ อุดม เฟื่องฟุ้ง, รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พ.ศ. 2548), หน้า 76.

¹⁰⁹ พิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1), (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, พ.ศ. 2543), หน้า 19

การแก้ไขข้อขัดข้องในทางคดี ทำให้บุคคลที่ควรเข้ามาในคดีแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาในคดีอาจร้องสอดเข้ามาในคดีได้ และการพิจารณาคดีอาจกระทำได้โดยรวดเร็วกว่าฟ้องเป็นคดีใหม่และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า

4.2 บทบาทการร้องสอดในคดีปกครอง

การร้องสอดเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในวิธีพิจารณาคดี ซึ่งการร้องสอดในคดีปกครองนั้น บทบาทที่สำคัญ คือ

(1) ศาลอาจใช้หลักกฎหมายดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี เช่นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเรียกค่าเวนคืนที่ดิน โดยฟ้องกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีโดยไม่ได้ฟ้องกรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเวนคืนที่ดินนั้น ศาลอาจมีคำสั่งเรียกกรมทางหลวงเข้ามาในคดี เพื่อให้พิจารณาและพิพากษาคดีไปในคราวเดียวโดยไม่ต้องให้มีการฟ้องเป็นคดีขึ้นใหม่อีก

(2) การขอให้พิจารณาคดีใหม่ คดีปกครองมีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว กฎหมายให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นที่จะมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีต่างๆ ที่บัญญัติไว้ เช่น มีข้อบกพร่องที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงกรณีที่บุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการคดีด้วย ดังนั้น หากศาลเห็นว่ากรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลใด ศาลก็อาจใช้อำนาจเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอดได้ เพื่อให้การพิจารณาและพิพากษาคดีนั้นเสร็จไปในคราวเดียว

4.3 หลักทั่วไปของการร้องสอด

(1) คดีต้องอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรืออยู่ในชั้นบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

หลักทั่วไปของการร้องสอดนั้น การร้องสอดต้องมีคดีค้างพิจารณาอยู่ในศาล โดยไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาก่อนหรือหลังมีคำพิพากษาแล้ว มีการพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใด ถือว่ามีคดีค้างพิจารณาอยู่ หากไม่ได้มีคดีพิจารณาอยู่ในศาล การร้องสอดก็เกิดขึ้น ไม่ได้ความหมายของคำว่า ค้างพิจารณาหรือระหว่างพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 นี้ จะต้องแปลความอย่างกว้าง โดยคดีที่ต้องมีการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลก็ถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่า ค้างพิจารณาหรือระหว่างพิจารณาหรือยังมีคดีที่จะต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ที่ถือว่าค้างพิจารณาหรืออยู่ระหว่างพิจารณา

เหมือนกัน ดังนั้น เมื่อมีการร้องสอดระหว่างพิจารณาแล้วถึงแม้คู่ความเดิมจะถอนฟ้อง กระบวนการในการพิจารณาของผู้ร้องสอดก็ยังคงดำเนินต่อไป

(2) ต้องเป็นเรื่องของบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี

มาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติให้บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด ใน 3 กรณี ดังนี้

(1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรองคุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียว โดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น

(3) ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไต่เบียดหรือเพื่อใช้คำทดแทนถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาในคดีโดยการร้องสอดไม่ว่าจะในกรณีที่ขอเข้ามาเอง หรือคู่ความในคดีเดิมขอให้เข้ามาหรือศาลเรียกเข้ามาก็ตาม ผู้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่ยังไม่ได้เข้าเป็นคู่ความในคดีขณะที่ขอเข้ามาเป็นผู้ร้องสอด หากยังเป็นคู่ความในคดีอยู่จะเรียกหรือร้องเข้ามาในฐานะเป็นผู้ร้องสอดไม่ได้ เพราะเป็นคู่ความในคดีอยู่แล้ว บทบัญญัติมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประสงค์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้เข้ามาในคดีเรื่องนั้น ได้เข้ามาในคดีเพื่อให้เรื่องราวทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกันพิจารณาไปเสียทีเดียว

(3) การร้องสอดเข้ามาในคดีต้องทำเป็นคำร้อง

ในกรณีที่ศาลไม่ได้มีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่ความโดยการร้องสอดเพราะศาลเห็นเอง กระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการร้องสอดจะเริ่มขึ้นจากการมีคำร้องขอซึ่งหากพิจารณาถึงตัวบุคคลผู้ยื่นคำร้องแล้ว อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ บุคคลภายนอกเป็นผู้ยื่นคำร้องขอ และคู่ความในคดีเป็นผู้ยื่นคำร้องขอ มีกรณีพิจารณาว่าคำร้องที่บุคคลภายนอกหรือคู่ความยื่นเข้ามาตามมาตรา 57 นี้ มีสถานะเป็นอะไร เนื่องจากจะมีผลต่อไปว่าหากศาลมีคำสั่งไม่

รับคำร้องดังกล่าวจะก่อให้เกิดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งแก่ผู้ร้องเมื่อใด ในเรื่องนี้ แยกการพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง บุคคลภายนอกเป็นผู้ยื่นคำร้อง มีข้อพิจารณาดังนี้

- คำร้องสอดเข้าเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม ตามมาตรา 57 (1) มีลักษณะเป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นใหม่ คำร้องดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นคำฟ้องตามมาตรา 172 วรรคสองที่ต้องแสดงโดยชัดแจ้งซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ ซึ่งคำฟ้องถือเป็นคำคู่ความตามมาตรา 1 (5) (คำพิพากษาฎีกาที่ 1447/2530)

- คำร้องสอดเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 57 (2) คำขอเช่นนี้เป็นคำคู่ความตามฝ่ายที่เข้าร่วม (คำพิพากษาฎีกาที่ 1226/2510 (ประชุมใหญ่)) ผลจากการที่คำร้องตามกรณีข้างต้นเป็นคำคู่ความทำให้คำสั่งของศาลชั้นต้นที่ไม่รับคำคู่ความดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาตามมาตรา 227 ผู้ยื่นคำร้องจึงสามารถอุทธรณ์ได้ทันทีโดยไม่ต้องโต้แย้งไว้ก่อนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามมาตรา 226 (สำหรับคดีในศาลปกครองเป็นไปตามข้อ 49/1 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ)

กรณีที่สอง คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้เรียกเข้ามาตามมาตรา 57 (3) โดยที่คำขอให้หมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดียังไม่มี การขอเข้ามาหรือแสดงเหตุที่เข้ามาเป็นคู่ความจึงหาใช่เป็นคำคู่ความไม่ และมีใช่เป็นการตั้งประเด็นเพราะมิได้เป็นข้อเถียงหรือข้อแก้คำฟ้องแต่อย่างใด คำสั่งคำขอในกรณีนี้จึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา (คำพิพากษาฎีกาที่ 1226/2510 (ประชุมใหญ่))

ผลจากการที่คำสั่งคำร้องตามกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาจึงต้องห้ามอุทธรณ์คำสั่งในระหว่างพิจารณาตามมาตรา 226 (สำหรับคดีในศาลปกครองจะเป็นไปตามข้อ 100 วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) ในคำร้องของบุคคลภายนอกที่ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือคำร้องของคู่ความที่ขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด แล้วแต่กรณี ผู้ร้องจะต้องแสดงเหตุผลที่จะขอเข้ามาในคดีในคำร้องว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร และเข้ามาโดยอาศัยสิทธิตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 57 ในส่วนใด

(4) คำร้องสอดต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่บุคคลภายนอกร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม หรือเพื่อเป็นโจทก์ร่วม คำร้องสอดถือเป็นคำฟ้อง ดังนั้น จึงต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องคดี เช่น การดำเนินกระบวนการพิจารณาชำระหรือฟ้องชำระหรือฟ้องช้อน และจะต้องเป็นคำฟ้องที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ คือ ต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับหรือเหตุผลที่อ้างเข้ามาในฐานะที่ร้องเข้ามานั้นเอง

(5) การอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลการร้องสอดเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 ไม่ว่าจะกรณีจะเข้าอนุมาตราใดก็ตาม ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจให้เข้ามาหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า "บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความ อาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด" นั้น คำว่า อาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ มีความหมายเป็นการให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาเสียก่อนว่าจะสมควรอนุญาตให้เข้ามาเป็นคู่ความก็ได้ หรือไม่อนุญาตก็ได้ แล้วแต่ว่าคำร้องนั้น มีเหตุอันสมควรหรือไม่ ไม่เป็นการบังคับให้ศาลจำต้องอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความได้เสมอไปทุกกรณี (คำพิพากษาฎีกาที่ 925/2508) ในกรณีที่ศาลชั้นต้นอนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้าเป็นคู่ความในคดีโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลสูงมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้¹¹⁰ ตามมาตรา 142 (5)8

(6) การร้องสอดเข้ามาในคดี ไม่ใช่มีแต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เท่านั้น อาจมีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้ การพิจารณาสิทธิเรื่องการร้องสอด หากมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการร้องสอดเป็นการเฉพาะจะต้องพิจารณาตามบทบัญญัตินั้นๆ ด้วยว่าเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษนั้นหรือไม่ อย่างไร ไม่ใช่พิจารณาแต่เพียงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เท่านั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ผู้ร้องสอดเป็นพิเศษ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง การร้องสอดขอรับส่วนแบ่งมรดก ตามมาตรา 1749 ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้ามีคดีฟ้องเรียกทรัพย์มรดก ผู้ซึ่งอ้างว่าตนเป็นทายาทมีสิทธิในทรัพย์มรดกนั้น จะร้องสอดเข้ามาในคดีก็ได้ แต่ศาลจะเรียกทายาทอื่น นอกจากคู่ความหรือผู้ร้องสอดให้เข้ามารับส่วนแบ่งหรือกันส่วนแห่งทรัพย์มรดกไว้เพื่อทายาทอื่นนั้นไม่ได้" บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือว่าเป็นการร้องสอดเหมือนกัน แต่ไม่ใช่การร้องสอดตามมาตรา 57 และต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการร้องสอดตามที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษนั้น หรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี" เป็นต้น

¹¹⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 7476/2547

4.4 ประเภทของการร้องสอด

การร้องสอด อาจจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 ประเภท คือ การร้องสอดด้วยความสมัครใจ กับ การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี ซึ่งทั้งสองกรณีต่างก็มีรายละเอียดและเงื่อนไขแตกต่างกันออกไป ดังต่อไปนี้

4.4.1 การร้องสอดด้วยความสมัครใจ

การร้องสอดประเภทนี้อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม และกรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

1) การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹¹¹ การร้องสอดตามกรณีนี้ เป็นการยื่นคำร้องขอโดยตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นใหม่ ไม่ได้เข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมกับคู่ความเดิม หรือเข้าแทนที่คู่ความเดิมสามารถร้องสอดเข้ามาได้ 2 ระยะเวลา คือ

ก. ร้องสอดในระหว่างการพิจารณาคดี ถ้าผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณานั้นมีเหตุที่จะต้องขอรับรองหรือคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่โดยเอกเทศ มิได้อาศัยสิทธิของคู่ความในคดีเดิมที่มีอยู่ ผู้นั้นก็ร้องสอดเข้ามาโดยสิทธิของตนเองได้ ซึ่งอาจเป็นการโต้แย้งสิทธิกับคู่ความเดิมทุกฝ่ายหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ได้ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของคู่ความเดิม การร้องสอดเข้ามาตามมาตรา 57 (1) เป็นสิทธิเอกเทศของผู้ร้องสอดที่เข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ไม่เกี่ยวข้องกับคู่ความเดิม ส่วนการเข้ามาจะเกิดผลในทางคดีอย่างไรนั้นเป็นเรื่องหนึ่ง อาจไม่สมประโยชน์กับคู่ความเดิมหรือสมประโยชน์กับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ ไม่ผูกพันกับคู่ความเดิม หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ข้อพิพาทของคู่ความเดิมนั้นไปโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอก ผู้นั้นก็ร้องสอดเข้ามาตามข้อนี้ได้ คำร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามถือว่าเป็นคำฟ้อง เมื่อเป็นคำฟ้องจึงต้องดูว่าเป็นคำฟ้องที่มีทุนทรัพย์หรือไม่มีทุนทรัพย์ ถ้าเป็นคำฟ้องที่มีทุนทรัพย์ ผู้ร้องสอดก็ต้องเสียค่าขึ้นศาลเหมือนกับคำฟ้อง ดังนั้น ต้องดูค่าของของผู้ร้องสอดเป็นสำคัญ

ข. ร้องสอดในชั้นมีการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในกรณีที่มิคำสั่งของศาลที่จะต้องมีการดำเนินการบังคับไม่ว่าจะเป็นการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในชั้นใดไม่ว่าศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา หากการบังคับนั้นมีผลกระทบกระเทือนสิทธิของ

¹¹¹ มาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า

“ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คุ้มครอง หรือ บังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น”

บุคคลภายนอก บุคคลภายนอกสามารถร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อรักษาสิทธิของตนได้ ซึ่งการร้องสอดระหว่างการบังคับนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติตอนท้ายมาตรา 57 (1) และในบางกรณีหากการขอคุ้มครองชั่วคราว คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวไปกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกก็อาจร้องสอดเข้ามาได้ด้วย

2) การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือเข้ามาแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹¹²

การร้องสอดตามมาตรา 57 (2) จะต้องพิจารณาผลของคดีที่คู่ความในคดีเดิมพิพาทกันเป็นหลัก ถ้าบุคคลใดมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีร่วมกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมฝ่ายนั้นหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายนั้นได้โดยต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความฝ่ายที่จะเข้าร่วมหรือเข้าแทนที่นั้น “ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” หมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษานั้นโดยตรง ต่างกับผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) ผลแห่งคดีอาจกระทบกระเทือน แต่ผลแห่งคำพิพากษาแม้กระทบกระเทือนก็ไม่ทำให้ผู้นั้น เสียสิทธิ ส่วนผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) นั้น ผลแห่งคำพิพากษากระทบกระเทือนถึงผู้นั้น ทำให้เสียสิทธิ เช่น ก. ให้ ข. เช่าบ้าน ค. ฟ้องขับไล่ ข. อ้างว่าเป็นบ้านของเขา ก. จึงร้องสอดเข้ามาได้ เพราะการที่ ข. ถูกฟ้องขับไล่ออมเสียหายแก่ ก. ทำให้สัญญาเช่าของ ก. ไม่ได้ผล และ ก. อาจถูก ข. ฟ้อง กรณีที่ให้ ข. เช่าแล้วอยู่ไม่ได้ ก. จึงมี “ส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” หากคำพิพากษาไม่มีผลบังคับก็จะร้องสอดเข้ามาไม่ได้ เพราะถ้าเพียงแต่จะได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากคำพิพากษา โดยคำพิพากษานั้นไม่มีผลบังคับแก่ตนก็จะร้องสอดไม่ได้ เช่น ก. ฟ้อง ข. เรียกทรัพย์มรดก ปรากฏว่าทรัพย์มรดกนั้น ข. ทำสัญญาจะขายให้ ค. ดังนี้ ค. จะร้องสอดเข้ามาเป็นจำเลยร่วมกับ ข. หรือแทนที่ ข. ไม่ได้ส่วนได้เสีย ต้องเป็นส่วนได้เสียตามกฎหมาย ไม่ใช่ทางอื่น เช่น บิดาฟ้องเรียกหนี้สินจากบุคคลภายนอก บุตรจะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับบิดา อ้างว่า ถ้าบิดาได้เงินมาก็จะยกให้ตนเช่นนี้ไม่ได้ เปรียบเทียบกับร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ไม่ได้ร้องขอเข้าเป็นคู่ความร่วมกับฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลย แต่ได้ตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ ส่วนร้องสอดเข้าเป็นโจทก์ร่วม หรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความเดิม นั้น มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของโจทก์หรือจำเลยเดิม ไม่ได้ตั้งตนเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม แต่ขอ

¹¹² มาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษาขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น แต่แม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการ เสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันเลย”

เข้ามาในคดีเดิมตามข้อพิพาทเดิม ไม่ใช่ตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ ฉะนั้น ต้องดูว่าข้อพิพาทในคดีนั้นมี
 อย่างไรและร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมมือหรือแทนที่คู่ความเดิมหรือไม่เช่น แดงฟ้องเรียกนาฬิกา
 จากคำซึ่งแดงฝากคำไว้ แต่นาฬิกาเรือนนี้เป็นของขาว แดงไปหลอกหลวงมา เมื่อขาวยื่นคำร้องสอดก็
 เป็นการร้องสอดตามมาตรา 57 (1) เพราะขาวตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ว่านาฬิกาเรือนนี้เป็นของตน ซึ่งต่าง
 กับข้อพิพาทเดิมที่ว่านาฬิกาเรือนนี้เป็นของแดงขาวไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคำ
 หรือแดง แดงและคำจะได้นาฬิกาหรือไม่ ไม่เกี่ยวกับขาวเปรียบเทียบกับคู่ความร่วมมือ คู่ความร่วมมือ
 ตามมาตรา 59 ต้องเป็น “ผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี” แต่ร้องสอดตามมาตรา 57 (2)
 ต้องมี “ส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” คือ เฟงเล็งถึงผลแห่งคดีเป็นหลัก ไม่ใช่มูลความ
 แห่งคดี อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประการมีความหมายเหมือนกันเป็นส่วนมาก แต่จะไม่เหมือนกัน
 ที่เดียวตามปกติผู้ที่ เป็นคู่ความร่วมมือตั้งแต่แรกได้อยู่แล้ว หากไม่ได้เป็นคู่ความร่วมมือร้องสอดเข้า
 มาในภายหลังได้ แต่บางกรณีก็ใช้สิทธิร้องสอดไม่ได้ เช่น ขาวให้คำกับแดงกู้เงินไปในคราว
 เดียวกัน โดยทำสัญญาฉบับเดียวกัน แต่แยกกู้คนละ 1,000 บาท คำกับแดงผิดสัญญา ขาวฟ้องคำกับ
 แดงเป็นจำเลยร่วมกันได้ เพราะทำสัญญาฉบับเดียวกัน คือ มีประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี
 แต่ถ้าขาวฟ้องคำเพียงคนเดียว แดงจะร้องสอดเข้ามาเป็นจำเลยร่วมไม่ได้ เพราะแดงไม่มีส่วนได้เสีย
 ตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้นแต่อย่างใดคู่ความร่วมมือ เป็นเรื่องของโจทก์ผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาว่า
 ใครเป็นโจทก์ร่วมกับตนได้ และจะเรียกใครเป็นจำเลยได้บ้าง โดยจะเรียกคนเดียวหรือหลายคนเป็น
 จำเลยร่วมซึ่งต้องพิเคราะห์ถึงมูลความแห่งคดีว่าผู้ใดมีประโยชน์ร่วมด้วยบ้าง ส่วนผู้ร้องสอด เป็น
 เรื่องบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคนนอกคดีที่จะพิเคราะห์ จึงต้องดูในแง่ผลแห่งคดีว่าตนมีส่วนได้เสีย
 ตามกฎหมายอยู่ด้วยหรือไม่ การเข้าแทนที่คู่ความเดิม การร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ไม่จำกัดแต่
 เฉพาะเข้าเป็นคู่ความร่วมมือเท่านั้น แม้จะเข้าแทนที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ แต่ต้องให้คู่ความฝ่ายนั้น
 ยินยอม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ เป็นคู่ความอยู่แล้วจะได้มีโอกาสระมัดระวังผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่
 ถ้าไม่ยินยอมผู้ร้องสอดก็เข้าแทนที่ไม่ได้ จะเข้าได้แต่เพียงเป็นคู่ความร่วมมือเท่านั้น ในกรณีเข้าแทนที่
 หากคู่ความเดิมยินยอม ศาลไม่อนุญาตก็ได้ แม้ศาลอนุญาตคู่ความเดิมยังต้องรับผิดชอบในคดี คือ
 จะต้องถูกผูกพัน โดยคำพิพากษาทุกประการเสมือนหนึ่งมิได้มีการเข้าแทนที่กันเลย ทั้งนี้ ก็เพื่อ
 ป้องกันมิให้คู่ความเดิมกับผู้ร้องสอดตกลงกันให้เป็นการเสื่อมเสียแก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น จำเลย
 มีทรัพย์มากอาจตกลงกับบุคคลภายนอกซึ่งไม่มีทรัพย์สินเข้าเป็นจำเลยแทน ถ้าจำเลยไม่ถูกผูกพัน
 โดยคำพิพากษา โจทก์ก็ไม่มีทางบังคับคดีเมื่อชนะคดี เพราะผู้ร้องสอดไม่มีทรัพย์สินอะไร อีก
 ประการหนึ่ง โจทก์ผู้เป็นเจ้าหนี้ต้องการฟ้องลูกหนี้คนหนึ่งคนใดเป็นจำเลยโดยเฉพาะมิได้ประสงค์
 จะฟ้องผู้ร้องสอด จึงไม่ควรให้ผู้นั้นพ้นความรับผิดชอบ เพราะเป็นผู้ที่เจ้าหนี้ตั้งใจบังคับ ส่วนผู้ร้องสอด

สมัครใจเข้ามาเองจึงควรรับผิดชอบด้วยหลักสำคัญของการร้องสอดตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹¹³

4.4.2 การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹¹⁴

การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกเข้ามาในคดีแบ่งเป็น 2 กรณี คือ 1) ศาลเรียกเข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามาตามมาตรา 57 (3) (ก) และ กรณีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) (ข) กับ 2) ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเป็นคู่ความเองเนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเรียกเข้ามาเองเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามมาตรา 57 (3) (ข) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ 3.2.1 คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามาคำร้องขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีจะต้องอ้างเหตุให้ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 (3) คือ ต้องอ้างเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ก. แสดงให้เห็นในคำร้องว่า ถ้าตนแพ้คดีแล้วอาจฟ้องผู้ที่ถูกเรียก หรือผู้ที่ถูกเรียกอาจฟ้องตนได้เพื่อการใช้สิทธิไต่เบี่ย หรือเพื่อใช้ค่าทดแทน เช่น กรณีที่ผู้ซื้อถูกรอนสิทธิในการซื้อ ผู้ซื้ออาจขอให้ศาลเรียกผู้ขายเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมได้ ข. ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีซึ่งต้องดูกฎหมายสารบัญญัติที่บัญญัติไว้เป็นกรณีใดบ้างที่จะให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีหรือ

¹¹³ 1. ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีที่คู่ความเดิมพิพาทกันและต้องเข้ามาก่อนศาลมีคำพิพากษา เมื่อเข้าหลักเกณฑ์แล้วจะต้องยื่นคำร้องเข้ามาก่อนศาลมีคำพิพากษา และถึงแม้คำร้องเข้าหลักเกณฑ์และยื่นก่อนศาลมีคำพิพากษาก็ตาม ศาลก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจจะให้เข้ามาหรือไม่ให้เข้ามาก็ได้ ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาว่าการให้เข้ามานั้นเกิดประโยชน์แก่คดีหรือไม่ อย่างไร หรือทำให้คดีนั้นเกิดความล่าช้าโดยใช้เหตุจากผลของการที่มีผู้ร้องสอดเข้ามาหรือไม่

2. สิทธิของผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ไม่มีสิทธิใดๆ ดิกว่าคู่ความเดิมและจะใช้สิทธิในทางที่เป็น การขัดแย้งกับสิทธิของคู่ความเดิมไม่ได้ เมื่อคนเข้ามาร่วมกับฝ่ายใดหรือเข้ามาแทนที่ฝ่ายใด สิทธิในการดำเนินคดีมีอยู่ที่คู่ความฝ่ายที่ตนขอเข้าร่วมหรือเข้าแทนที่เท่านั้น

¹¹⁴ มาตรา 57 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไต่เบี่ยหรือเพื่อใช้ค่าทดแทนถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใดๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้”

ถูกบังคับตามกฎหมายสารบัญญัติให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ซึ่งความจริงบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องกฎหมายให้คู่ความเดิมขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ไม่ใช่บังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ดังตัวอย่างของบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไปนี้

มาตรา 234 บัญญัติว่า เจ้าหนี้ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้จะต้องขอหมายเรียกลูกหนี้มาในคดีนั้นด้วย

มาตรา 887 บัญญัติว่า อันว่าประกันภัยค้ำจุนนั้น คือ สัญญาประกันภัยซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงว่าจะใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัย เพื่อความวินาศภัยอันเกิดขึ้นแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง และซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบบุคคลผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนตามที่ตนควรจะได้ นั้นจากผู้รับประกันภัยโดยตรง แต่ค่าสินไหมทดแทนเช่นว่านี้หาอาจจะคิดเกินไปกว่าจำนวนอันผู้รับประกันภัยจะพึงต้องใช้ตามสัญญานั้นได้ไม่ ในคดีระหว่างบุคคลผู้ต้องเสียหายกับผู้รับประกันภัย นั้น ท่านให้ผู้ต้องเสียหายเรียกตัวผู้เอาประกันภัยเข้ามาในคดีด้วย หนึ่ง ผู้รับประกันภัยนั้นแม้จะได้ส่งค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยแล้วยังหาหลุดพ้นจากความรับผิดชอบต่อบุคคลผู้ต้องเสียหายนั้นไม่ เว้นแต่ตนจะพิสูจน์ได้ว่าค่าสินไหมทดแทนนั้น ผู้เอาประกันภัยได้ใช้ให้แก่ผู้ต้องเสียหายแล้ว

มาตรา 1737 บัญญัติว่า เจ้าหนี้กองมรดกจะบังคับสิทธิเรียกร้องต่อทายาทคนใดก็ได้ แต่ถ้ามีผู้จัดการมรดก ให้เจ้าหนี้เรียกเข้ามาในคดีด้วย

ระยะเวลาในการยื่นคำร้อง การยื่นคำร้องของคู่ความที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีอาจยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง คำให้การหรือในเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษาก็ได้ ถ้ายื่นมาพร้อมกับคำฟ้องคำให้การก็ไม่ต้องอ้างเหตุผลพิเศษ แต่ถ้ายื่นภายหลังจากที่ยื่นคำฟ้องหรือยื่นคำให้การแล้วในคำร้องที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาต้องอ้างเหตุให้ศาลเห็นว่า ที่ไม่ยื่นคำร้องมาพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การนั้นเป็นเพราะเหตุใดเวลายื่นคำร้องขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในคำร้องนอกจากแสดงเหตุผลให้ศาลเห็นว่า มีความจำเป็นต้องเรียกบุคคลภายนอกคดีเข้ามาแล้วก็ต้องมีสำเนาคำฟ้องแนบมากับคำร้องเพื่อจะส่งให้แก่บุคคลภายนอกนั้นด้วยและเมื่อศาลมีคำสั่งให้หมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แล้ว ในชั้นส่งหมายเรียกนั้นจะต้องมีสำเนาคำขอในกรณีที่คู่ความร้องขอและสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีให้บุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาด้วย วันที่ถือว่าบุคคลภายนอกถูกหมายเรียกเข้ามาในคดีในฐานะจำเลยตามมาตรา 57 (3) กรณีที่เข้ามาเป็นคู่ความในฐานะผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) การที่จะถือว่าผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดีเมื่อใดนั้นต้องดูว่ายื่นคำร้องขอเรียกเข้ามาเมื่อใด ต้องถือวันนั้นเป็นวันที่ผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดี เพราะมีกรณีไปเกี่ยวข้องกับอายุความในกรณีที่ผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในฐานะเป็นจำเลย เช่น โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยวันที่ 1 มกราคม 2540 ต่อมา โจทก์ยื่นคำร้องขอเรียก ก. เข้ามา

เป็นจำนวนรวมเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2540 ต้องถือว่า ก.ถูกฟ้องตามคำร้องขอเรียกเข้ามาเป็นจำนวนของโจทก์ในวันที่ 1 พฤษภาคม เหมือนกับถูกฟ้องในวันที่ 1 พฤษภาคม ไม่ใช่ถูกฟ้องวันที่ 1 มกราคม คำร้องที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) ไม่ใช่เป็นคำคู่ความ เมื่อศาลสั่งคำร้องอย่างใดแล้วถือว่าเป็นการสั่งคำร้องธรรมดาทั่วๆ ไปในระหว่างดำเนินคดี ถือว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา

4.4.3 กรณีที่ศาลหมายเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดเอง กรณีที่ศาลจะเรียกบุคคลภายนอกมาเป็นคู่ความเองนั้น อาจจะมีที่มาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีโดยศาลเห็นเอง หรืออาจมาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำร้องขอคู่ความก็ได้กรณีที่ศาลจะเรียกเองมีอยู่ 2 กรณี คือ ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังที่ได้กล่าวแล้ว หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาตามรูปเรื่องของแต่ละคดีไป เมื่อศาลมีคำสั่งให้หมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แล้วในชั้นส่งหมายเรียกนั้นจะต้องมีสำเนาคำสั่งศาลในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเอง และสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีให้บุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาด้วยระยะเวลาที่ศาลเรียกเข้ามา กรณีที่ศาลเห็นสมควรหรือเห็นว่าจำเป็นให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมอยู่ในดุลพินิจของศาลตามมาตรา 57 (ข) ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้เรียกเหมือนกรณีที่คู่ความขอให้ศาลเรียกวันที่ถือว่าบุคคลภายนอกถูกหมายเรียกเข้ามาในคดีในฐานะจำเลยตามมาตรา 57 (3) กรณีที่เข้ามาเป็นคู่ความในฐานะผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) การที่จะถือว่าผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดีเมื่อใดนั้น มีผู้ให้คำอธิบายว่า ต้องดูว่าศาลมีคำสั่งเรียกเองเมื่อใด โดยต้องถือวันนั้นเป็นวันที่ผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดี อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาสำหรับการร้องสอดนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติว่า การร้องสอดจะต้องอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี สำหรับกรณีที่ศาลปกครองเห็นจำเป็นที่จะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีเอง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมนั้น ศาลชอบที่จะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกดังกล่าวเข้ามาในคดีได้ตั้งแต่วันที่มีการยื่นฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ศาลจะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีภายหลังวันยื่นฟ้องคดีก็ถือว่าศาลมีคำสั่งเรียกในวันยื่นฟ้องคดีนั้น

4.5 ผลของการร้องสอด

มาตรา 58 วรรคหนึ่ง¹¹⁵ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามมาตรา 57 (1) และ (3) มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ ถ้ามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม จึงเป็นการรับรองสิทธิของผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) คือ ผู้ที่ร้องขอเข้าไปในคดีด้วยความสมัครใจเพื่อให้ได้รับการรับรองคุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตน และผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) คือ ผู้ที่ถูกศาลหมายเรียกให้เข้าไปในคดี ส่วนมาตรา 58 วรรคสอง มีผลทำให้ผู้ร้องสอดที่สมัครใจขอเข้าไปเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือเป็นผู้ฟ้องคดีแทนที่ฟ้องคดีเดิมหรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิม ตามมาตรา 57 (2) จะใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่ไม่ได้ และจะใช้สิทธิดำเนินคดีในทางที่ขัดกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมไม่ได้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมได้ดำเนินคดีไปแล้วเพียงใด และมีสิทธิจะดำเนินคดีต่อไปอย่างไร ผู้ที่เข้าไปเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ก็มีสิทธิเพียงเข้าร่วมดำเนินคดีต่อไปได้ตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่เท่านั้น

¹¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 58 ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามอนุมาตรา (1) และ (3) แห่งมาตราก่อนนี้ มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ ถ้ามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม

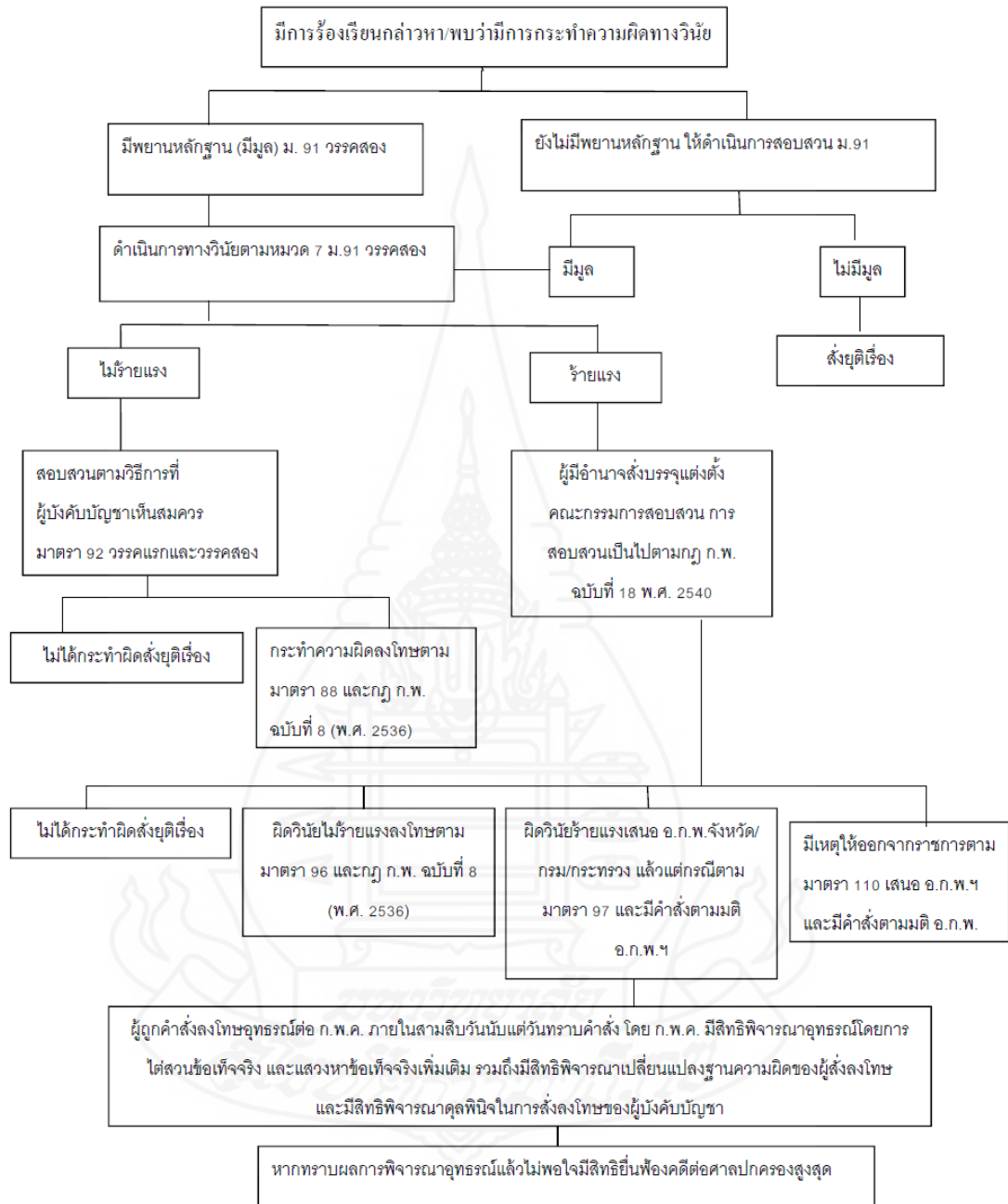
ห้ามมิให้ผู้ร้องสอดที่ได้เป็นคู่ความตามอนุมาตรา (2) แห่งมาตราก่อน ใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่มีอยู่แก่คู่ความฝ่ายซึ่งตนเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมในชั้นพิจารณาเมื่อตนร้องสอด และห้ามมิให้ใช้สิทธิเช่นว่านั้นในทางที่ขัดกับสิทธิของโจทก์หรือจำเลยเดิม และให้ผู้ร้องสอดเสียค่าฤชาธรรมเนียมอันเกิดแต่การที่ร้องสอด แต่ถ้าศาลได้อนุญาตให้เข้าแทนที่โจทก์หรือจำเลยเดิม ผู้ร้องสอดจึงมีฐานะเสมอด้วยคู่ความที่ตนเข้าแทน

เมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ถ้ามีข้อเกี่ยวข้องกับคดีเป็นปัญหาจะต้องวินิจฉัยในระหว่างผู้ร้องสอดกับคู่ความฝ่ายที่ตนเข้าร่วม หรือที่ตนถูกหมายเรียกให้เข้าร่วม ผู้ร้องสอดย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(1) เนื่องจากความประมาทเลินเล่อของคู่ความนั้น ทำให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีช้าเกินสมควรที่จะแสดงข้อเถียงอันเป็นสาระสำคัญได้ หรือ (2) เมื่อคู่ความนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มิได้ยกขึ้นใช้ซึ่งข้อเถียงในปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ร้องสอดมิได้รู้ว่ามีอยู่เช่นนั้น

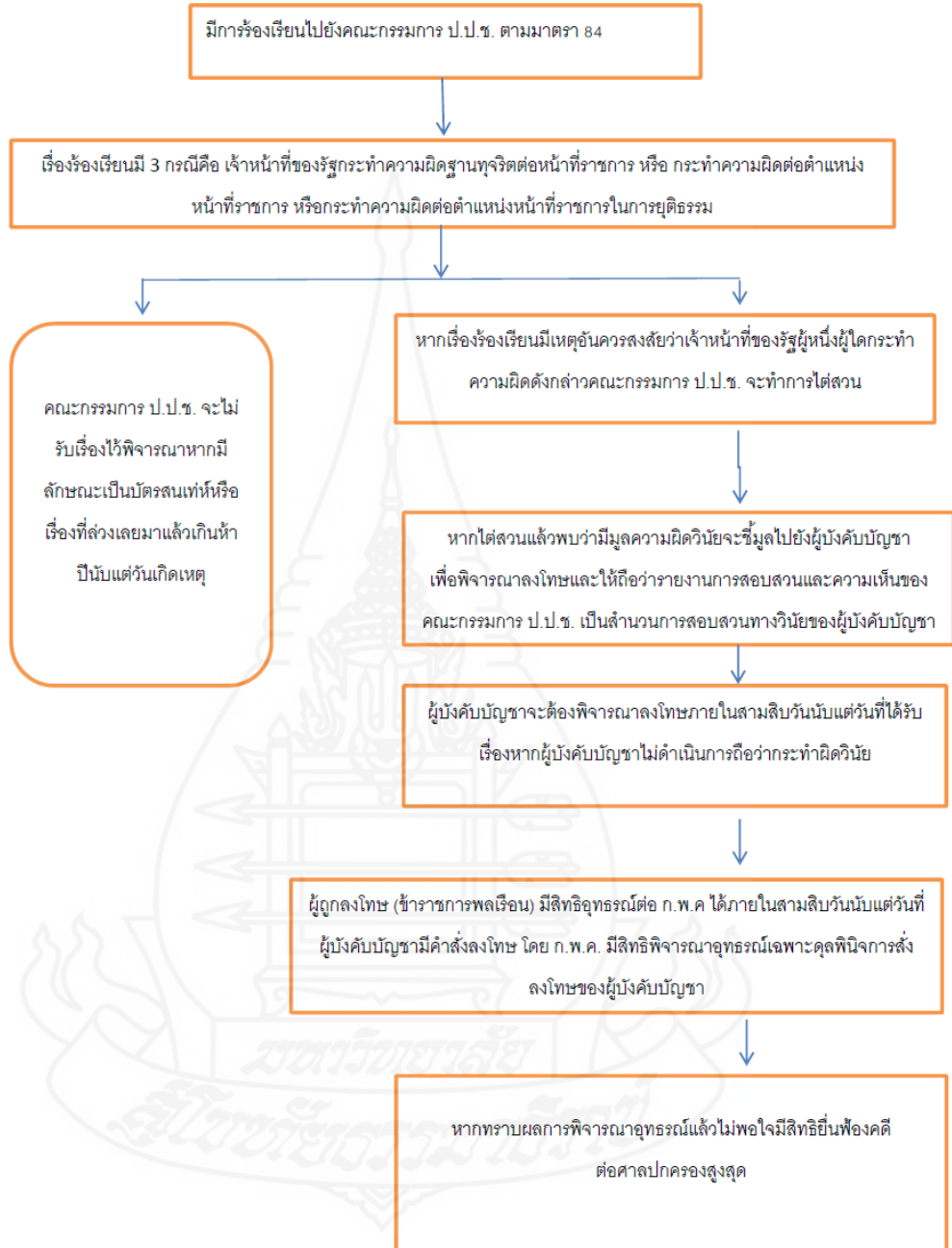
จะไปขอดำเนินการยื่นต้นใหม่เหมือนดังกรณีผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) และ (3) ไม่ได้ เช่น จะไปขอเพิ่มเติมฟ้องหรือเพิ่มเติมคำให้การเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมจะทำได้แล้วไม่ได้ ทั้งยังอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมเท่าที่เกิดจากการร้องสอดด้วย คือ ผู้ร้องสอดต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทฤษฎีที่ผู้ร้องสอดเรียกร้อง (คำพิพากษาฎีกาที่ 5345/2540) และสำหรับกรณีศาลอนุญาตให้เข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิม ผู้ร้องสอดนั้น ก็จะมีฐานะเสมอด้วยหรือเท่ากับคู่ความที่ตนเข้าแทนที่นั้น นอกจากนี้ โดยผลของมาตรา 58 วรรคสาม ในกรณีซึ่งมีผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย ไม่ว่าจะกรณีผู้ร้องสอดได้ร้องขอเข้ามาเป็นคู่ความร่วมเอง หรือผู้ร้องสอดถูกศาลหมายเรียกให้เข้ามาร่วม ผู้ร้องสอดย่อมจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดคดีนั้นเช่นเดียวกับผู้ที่ตนเข้ามาเป็นคู่ความร่วม เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบทรัพย์สินหากมีผู้ร้องสอดขอเข้าไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือศาลเรียกผู้ร้องสอดเข้าไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมและปรากฏว่าทรัพย์สินที่โจทก์ฟ้องขอให้ส่งมอบนั้นอยู่ที่ผู้ร้องสอด ผู้ร้องสอดก็ต้องผูกพันตามคำพิพากษาที่จะส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้ผู้ฟ้องคดี และถ้าผู้ร้องสอดไม่ส่งมอบ ก็อาจถูกศาลบังคับให้ส่งมอบได้ อย่างไรก็ดี ถ้าเป็นปัญหาระหว่างคู่ความเดิมกับผู้ร้องสอด ผู้ร้องสอดอาจได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกผูกพันตามคำพิพากษาในคดีนั้น หากปรากฏว่า 1. เนื่องจากความประมาทเลินเล่อของคู่ความเดิมที่ผู้ร้องสอดเข้ามาร่วม ทำให้ผู้ร้องสอด เข้ามาเป็นคู่ความในคดีช้าเกินสมควรที่จะแสดงข้อเถียงอันเป็นสาระสำคัญได้ ซึ่งหมายความว่า ผู้ร้องสอดมีข้อโต้แย้งอันสำคัญที่อาจจะทำให้ชนะคดีได้ แต่ได้เข้ามาในคดีช้าไปเพราะความประมาทเลินเล่อของคู่ความเดิม เช่น ไม่แจ้งให้ทราบเรื่องโดยเร็ว เป็นต้น ทำให้ผู้ร้องสอดยกข้อโต้เถียงนั้น ขึ้นมาไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ร้องสอดก็อาจได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกผูกพันตามคำพิพากษา 2. เมื่อปรากฏว่าคู่ความเดิมจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมิได้ยกข้อเถียงในปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ร้องสอดไม่ได้ทราบว่ามีข้อเถียงเช่นนั้นอยู่ และเป็นเหตุให้ศาลพิพากษาให้แพ้คดี

แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง
(กรณีการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)



ภาพที่ 3.1 แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง
(กรณีการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่เกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.



ภาพที่ 3.2 แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่เกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บทที่ 4

วิเคราะห์กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องขอ

1. วิเคราะห์บทบาทขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อปัญหาการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

1.1 ความซ้ำซ้อนขององค์กรที่ดำเนินการทางวินัยข้าราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

1.1.1 วิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ในการดำเนินการทางวินัย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. คือ คณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีหน้าที่เสนอแนะ หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมในราชการ พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออก กฎ ก.พ.ค. ระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด ก.พ.ค. จะทำหน้าที่ดูแลการพิจารณา วินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมด้านสุดท้ายของฝ่ายบริหาร เมื่อผ่านการพิจารณาวินิจฉัยจาก ก.พ.ค. แล้วหากผู้อุทธรณ์ยังดีใจสงสัย ก็สามารถไปฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ จากที่ได้ศึกษามาแล้วจะเห็นได้ว่าในส่วนขององค์กรประกอบของ คณะกรรมการ ก.พ.ค. มีระบบการคัดเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญในด้านการดำเนินการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์ ก.พ.ค. เป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน ในกรณีที่กฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง¹¹⁶ มีขั้นตอนและวิธีดำเนินการให้โอกาสแก่คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน มีการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของ ก.พ.ค. เจ้าของคดีโดยนิติกรผู้แถลงคดี ซึ่งคล้ายคลึงกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง จึงอาจกล่าวได้ว่า ก.พ.ค. เป็นองค์กรในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งมีมาตรฐานในการพิจารณาทางปกครองที่สูงกว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹¹⁶ ข้อ 5 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ในส่วนการดำเนินการทางวินัยซึ่งเกิดจากผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองนั้น เมื่อมีการออกคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นแล้ว ข้าราชการผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่ ความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 85 อันได้แก่การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(5) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มแวง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้ถูกคำสั่งลงโทษจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งในส่วนผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานอื่นซึ่งผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองนั้น ก.พ.ค. ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ข้อเท็จจริงไม่เพียงพอต่อการพิจารณาอุทธรณ์ สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และมีอำนาจพิจารณาดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา พร้อมทั้งมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา แต่ในส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ออกคำสั่งลงโทษตามมติชี้มูลความผิดดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกคำสั่ง

ลงโทษจะยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ซึ่งกรณีดังกล่าว ก.พ.ค. ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้¹¹⁷

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในทางพิจารณาของศาลปกครอง ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดนั้น เป็นความผิดทางวินัยฐานหนึ่งในบรรดาความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหลายฐาน ผู้ถูกคำสั่งลงโทษจากผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองได้รับการพิจารณาอุทธรณ์จากองค์กรกึ่งตุลาการเช่น ก.พ.ค. ทั้งในแง่ของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจในการสั่งลงโทษ แต่ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกชี้มูลที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับไม่ได้รับโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์จาก ก.พ.ค. ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าย่อมมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีนี้ ทั้งนี้ เห็นว่า จากที่ได้ศึกษามาแล้ว การดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้นมีกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ.ค. เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบข้าราชการอยู่แล้ว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการในกรณีดังกล่าวอีกย่อมเป็นการซ้ำซ้อนกันโดยหาก

¹¹⁷ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอน 121 ก. 15 ธ.ค.46)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษไว้ก่อนนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มิได้ตัดสิทธิผู้ผู้นั้นในการอุทธรณ์ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

พิจารณาในแง่ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยย่อมไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ที่ไม่ได้รับโอกาสในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในส่วนการดำเนินการลงโทษทางวินัยนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มุ่งชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาโดยพิจารณาเพียงว่าการกระทำครอบงำประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ และมุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น แต่การดำเนินการทางวินัยนั้นนอกจากมุ่งหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษแล้วยังต้องคำนึงถึงขวัญและกำลังใจของข้าราชการด้วย การลงโทษทางวินัยจึงควรคำนึงถึงหลักมโนธรรมตามสมควรด้วย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่ถูกต้องเหมาะสม นอกจากนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 แล้วจะเห็นได้ว่า ในส่วนการชี้มูลความผิดข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ กลับมีการกำหนดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็วโดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ไม่ถูกผูกพันให้ต้องพิจารณาฐานความผิดตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าในส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนก็ควรได้รับการปฏิบัติในทำนองเดียวกันเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติเฉพาะกรณีข้าราชการพลเรือน

นอกจากนี้ จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัยในประเทศที่มี ก.พ.ค. เช่นเดียวกับประเทศไทย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบ ก.พ.ค. ของประเทศไทย พบว่า คำวินิจฉัยของ Merit System Board (ก.พ.ค. ของสหรัฐอเมริกา) ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ และถือว่าคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ดังกล่าว ถือว่าเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย โดย ก.พ.ค. ของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นองค์กรอิสระของฝ่ายบริหารและมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการเช่นเดียวกับประเทศไทย และภายหลังจากสิ้นสุดวิธีพิจารณาของฝ่ายบริหารแล้ว ข้าราชการพลเรือนยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (federal District Court) โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่า องค์กรต้นสังกัดได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับของตนอย่างถูกต้องหรือไม่ (พิจารณาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย)

เช่นเดียวกับประเทศไทยซึ่งกำหนดให้คดีพิพาทที่เกิดจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ต่างกันตรงที่ศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยในการดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่ปรากฏว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาเมืองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วผูกพัน Merit System Board เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทยที่ผลของคำวินิจฉัยผูกพัน ก.พ.ค. ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติเฉพาะของกฎหมายไทยซึ่งได้อนุวัติการมาเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยเฉพาะของประเทศไทย

1.1.2 วิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นคณะกรรมการที่ตั้งก่อกำเนิดขึ้นโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีอำนาจหน้าที่ได้สวนกรณีร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง กรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้สวนและวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตลอดจนตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

1) บทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ก. ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามแนวคำวินิจฉัยในคดีหมายเลขแดงที่ อ.157/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.250/2554¹¹⁸

คดีหมายเลขแดงที่ อ.157/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.250/2554 คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีที่

¹¹⁸ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.157/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ.250/2554

1 และที่ 2 ออกจากราชการ เนื่องจากเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการ 1 กองทะเบียน กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ดำรงตำแหน่งรองสารวัตรแผนกอาวุธปืน กองทะเบียน กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง มีกรณีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบด้วยความร่วมมือกับพ่อค้าอาวุธปืน ทุจริตปลอมเอกสารของผู้ขออนุญาตนำเข้าอาวุธปืนจากต่างประเทศตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ชี้มูลความผิดมายังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด กรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก่อนว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่าเป็นความผิดวินัย เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในส่วนนี้ฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดแต่เพียงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก็เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เมื่อฐานอำนาจที่นำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาใช้อำนาจดุลพินิจ ในการสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติ และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก็ถูกจำกัดเพียงว่าจะอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น โดยมีได้มีบทบัญญัติมาตราใดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของบุคคลผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่าเป็นความผิดวินัย จึงเป็นเพียงการชี้มูลความผิดทางวินัยที่จะต้องมีการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยต่อไปโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น อันจะเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอน

คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากราชการ และคำสั่งยกอุทธรณ์ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นข้าราชการในข้อหากระทำการทุจริตต่อหน้าที่. ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองไม่ใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้

ข. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขคำที่ อ.505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1037/2558

เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2558 ศาลปกครองสูงสุดได้อ่านคำพิพากษาในคดีหมายเลขคำที่ อ.505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1037/2558 คดีระหว่าง นายสมปอง คงศิริ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยสรุปสาระสำคัญว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่น เป็นการกระทำไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ที่จะถือเอารายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดี การที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยความผิดฐานอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยถือเอาสำนวนไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนของตน แล้วออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี จึงทำให้คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามความผิดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งในคดีดังกล่าวศาลพิจารณาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี หรือไม่ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ... (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

การทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ... (3) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกดิ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 88 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 หรือมีเหตุ อันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใ้ใดกระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ใ้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 การใ้สอบสวนข้อเท็จจริง มาตรา 91 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใ้ไม่มีมูล ใ้ข้อกล่าวหาใ้เป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใ้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ใ้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูล ความผิดทางวินัย ใ้ดำเนินการตามมาตรา 92 (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ใ้ดำเนินการ ตามมาตรา 97 และมาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทบความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาใ้ใ้ได้กระทำผิด วินัย ใ้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาใ้ใ้ เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณา โทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ใ้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น ส่วนของการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาใ้ใ้แล้วแต่กรณี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า ข้อกล่าวหาใ้ที่อยู่ในอำนาจใ้สอบสวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึงเฉพาะข้อกล่าวหาใ้ที่เกี่ยวกับการกระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น และโดยที่ ประมวลกฎหมายอาญาใ้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการใ้ไว้ใน ภาค 2 ลักษณะ 2 หมวด 2 มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และใ้บัญญัติถึงองค์ประกอบ และโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมใ้ไว้ใน ลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 ถึง มาตรา 205 ดังนั้น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม จึงเป็นมูลความผิดทางอาญา ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ใ้เป็นมูลความผิดทางวินัย นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการใ้สอบสวนข้อเท็จจริง

จากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ศาลใ้มีคำวินิจฉัย

ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ในแง่ของการลงโทษทางวินัยฐานอื่น ๆ ไม่มีอำนาจดำเนินการเนื่องจากมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล (ก.พ.ค.) ดำเนินการอยู่แล้ว

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนนั้นแบ่งประเภทของการดำเนินการทางวินัยตามผู้มีอำนาจดำเนินการเป็น 2 ประเภท คือ การดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาและการดำเนินการทางวินัยที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในส่วนของการดำเนินการทางวินัยซึ่งเกิดจากผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองนั้น มีวิธีดำเนินการก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยการดำเนินการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ มีการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นทำการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ฯลฯ และเมื่อผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาผลการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษแล้วจะต้องรายงานการลงโทษให้อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณา¹¹⁹ เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้เป็นไปตามนั้น หลังจากนั้น ผู้ถูกคำสั่งลงโทษจะดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็คือ ก.พ.ค. นั่นเอง

¹¹⁹ มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1.1.3 เปรียบเทียบการพิจารณาของ ก.พ.ค. และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบการพิจารณาของ ก.พ.ค. และ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประเด็นที่ เปรียบเทียบ	ก.พ.ค.	คณะกรรมการ ป.ป.ช.
1. ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการ	-สมาชิก 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งจากผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งมีประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน โดยคัดเลือกจากผู้มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการทางวินัย เช่น เป็นหรือเคยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ก.พ. ฯลฯ -อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ -มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว	-สมาชิก 9 คนซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ และเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ -อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ -มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว
2. อำนาจหน้าที่	-เสนอแนะ ก.พ. ปรับปรุงนโยบายบริหารงานบุคคล -พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และเรื่องร้องทุกข์ เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน	-ได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (นายกรัฐมนตรี รมต. สส. สว. ฯลฯ) ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริต ต่อหน้าที่ หรือสื่อว่ากระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ -ได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเด็นที่ เปรียบเทียบ	ก.พ.ค.	คณะกรรมการ ป.ป.ช.
		<p>- ใต้วสวนและวินิจฉัยว่า จนท. ระดับสูงของรัฐ ,ข้าราชการตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไป ร่ำรวย ผิดปกติ หรือกระทำทุจริตต่อหน้าที่ รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ ความผิดกับ เจ้าหน้าที่ดังกล่าว</p> <p>- ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง</p> <p>- กำกับคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>
3. วิธีพิจารณา	<p>-ระบบใต้วสวน</p> <p>- การใต้วสวนเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบข้อเท็จจริง ในการกระทำผิด และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริง</p>	<p>-ระบบใต้วสวน</p> <p>- การใต้วสวนเพื่อชี้มูลความผิดมีวัตถุประสงค์ในการใต้วสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริง และพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ</p>

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเด็นที่ เปรียบเทียบ	ก.พ.ค.	คณะกรรมการ ป.ป.ช.
	-คณะกรรมการฯ สามารถพิจารณา ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยพิจารณา ความผิดและพิจารณาโทษตามหลัก นิติธรรมและมโนธรรม -มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ มีการถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะ วินิจฉัย โดยมีนิติกรผู้แถลงคดีซึ่งทำ หน้าที่คล้ายคลึงกับตุลาการผู้แถลง คดีในศาลปกครอง	-คณะกรรมการฯ พิจารณาชี้มูล ความผิดโดยพิจารณาว่าการกระทำ ครบองค์ประกอบความผิดตาม หลักนิติธรรมเท่านั้น และชี้มูลโดย ไม่ต้องพิจารณาถึงหลักมโนธรรม -ลักษณะเป็นองค์กรสอบสวนวินัย ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ไม่มีระบบถ่วงดุลใน คณะอนุกรรมการไต่สวนฯ

จากการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ดำเนินการทางวินัย (ก.พ.ค.) และคณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดังตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า ก.พ.ค. นั้น เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการด้านวินัยโดยเฉพาะ และมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการซึ่งสามารถดำเนินการทางวินัยควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากการศึกษาบทบาทขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ (สิงคโปร์มีองค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก) และประเทศเกาหลี พบว่า องค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศไม่มีบทบาทในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการแล้วมีผลผูกพันองค์กรที่ดำเนินการด้านวินัย โดยพบว่าองค์กรต่างประเทศเหล่านั้นจะดำเนินการชี้มูลความผิดฐานทุจริตซึ่งเป็นความผิดทางอาญาแล้วส่งให้องค์กรที่มีลักษณะคล้ายองค์กรอัยการของประเทศไทยดำเนินการต่อไป ส่วนองค์กรปราบปรามการทุจริตในฝรั่งเศสที่มีชื่อว่าองค์กรควบคุมความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในภาครัฐ (haute autorite pour la transparence de la vie publique) (HATVP) ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบาทการดำเนินการทางวินัยคล้าย ป.ป.ช. ของประเทศไทย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า เหตุผลที่การชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไทย ตามบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่อาจเปรียบเทียบได้กับองค์กรปราบปราม

การทุจริตของต่างประเทศ นั้น มีสาเหตุมาจากการแก้ไขปัญหามาจากเดิมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้คิดแล้ว มีการช่วยเหลือกันในชั้นผู้บังคับบัญชา จึงแก้ไขกฎหมายเป็นการให้อำนาจ ป.ป.ช. มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว แต่ก็พบว่า การกระทำทุจริตก็ยังไม่ได้ลดลงเนื่องจากการทุจริตซึ่งแฝงตัวมาอย่างยาวนานในระบบราชการไทยและวิวัฒนาการรูปแบบตลอดมา โดยการให้อำนาจแก่ ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าว หากพิจารณาในแง่ของผู้ถูกลงโทษทางวินัย สิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่จะได้รับการพิจารณาจาก ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการทางวินัยแล้ว บทบัญญัติมาตรา 92 ฯ ดังกล่าว ย่อมเป็นการตัดโอกาสของผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่จะได้รับการพิจารณา ทบทวนการลงโทษทางวินัยจากฝ่ายบริหาร คือ ก.พ.ค. แต่กลับกลายเป็นเสมือนการให้อำนาจ ป.ป.ช. เป็นเด็ดขาดเสมือนองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ เพราะเมื่อมีการชี้มูลความผิด ก็เปรียบเสมือนการลงดาบอาญาสิทธิ์แก่ผู้ถูกชี้มูลแล้ว ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้มีมีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ หรือองค์กรกึ่งตุลาการ แต่เป็นองค์กรอิสระที่มีลักษณะการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยที่ผู้ถูกลงโทษดังกล่าวมีที่พึ่งทางเดียวคือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการดำเนินการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีความซ้ำซ้อนกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีองค์กรที่ดำเนินการทางด้านวินัยที่มีความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะอยู่แล้วและ ก.พ.ค. มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ถูกลงโทษได้ดีกว่า ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการชี้มูลความผิดข้าราชการที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แต่การกำหนดให้ผู้ถูกชี้มูลความผิดไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาทบทวนจาก ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีกระบวนการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยนั้น ย่อมไม่ถูกต้องเหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกชี้มูลความผิดซึ่งควรได้รับการพิจารณาจาก ก.พ.ค. เช่นเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงอื่น ๆ และโดยที่เหตุดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทย คล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจากการศึกษาไม่ปรากฏว่าในประเทศฝรั่งเศสมีบทบัญญัติตัดอำนาจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังเช่นกรณีตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติมาตรา 92 โดยกำหนดว่า การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการต่อไป โดยให้ถือการชี้มูลความผิดและสำนวนการไต่สวนของอนุกรรมการไต่สวนเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของหน่วยงาน และ

ในการพิจารณาความผิดของผู้บังคับบัญชาหากมีการรับฟังข้อเท็จจริงหรือเหตุผลที่แตกต่างจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดให้แสดงเหตุผลทุกกรณี ดังนี้ ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาด้านการพิจารณาคดีของศาลในคดีดังกล่าวไปโดยปริยาย

2. วิเคราะห์การพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.1 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.1.1 แนวคำวินิจฉัยที่พิจารณาว่าการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอบด้วยกฎหมายแล้ว

คดีหมายเลขดำที่ ฟ. 86/2552 หมายเลขแดงที่ ฟ. 99/2555 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องกรมราชทัณฑ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดี และฟ้อง ก.พ.ค. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ความว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงโทษปลดออกจากราชการ ตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยตามความเห็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดออกจากราชการ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (ที่ปล่อยให้ให้นักโทษในความควบคุมหลบหนีไป) เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ข้อสังเกต : - คดี ฟ. คือ คดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด คดีนี้เป็นการฟ้องขอเพิกถอนคำวินิจฉัย ก.พ.ค. ซึ่งมีกฎหมายกำหนดว่าให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด¹²⁰

- คดีนี้ศาลวินิจฉัยว่าการออกคำสั่งลงโทษและการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอบด้วยด้วยกฎหมาย โดยไม่มีการเรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีแต่อย่างใด

¹²⁰ มาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พงศ. 2551 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณี que ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.”

คดีหมายเลขดำที่ อ.109/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อ.675/2556 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีรับราชการบำนาญเกษียณอายุราชการตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนที่ดินของรัฐสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมที่ดิน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันเกษียณ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชี้มูลว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในการออกโฉนดที่ดิน (ที่ทิ้งขยะคลองด่าน) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย (ตาม พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ปัจจุบันต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ตาม พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) ซึ่ง อ.ก.พ.ฯ ได้มีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องโดยโต้แย้งว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่าพฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง

ข้อสังเกต: คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาด้วยซึ่งศาลในคดีนี้รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก็มีอีกหลายคดีซึ่งศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพิจารณาว่า มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงการพิจารณาทางปกครอง เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ.911/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ.207/2552

คดีหมายเลขดำที่ อ.416/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อ.753/2556 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดกรมทางหลวงยื่นฟ้องอธิบดีกรมทางหลวงที่ ๑ เลขานุการ ก.พ. ที่ ๒ และนายกรัชมุนตรี ที่ ๓ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดว่าผู้ฟ้องคดีว่ากระทำทุจริตต่อหน้าที่ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงโทษไล่ออกจากราชการ นายก รมต. พิจารณาอุทธรณ์ (ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตาม พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ขณะเกิดเหตุ) ถ้าเหตุเกิดในปัจจุบัน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ก.พ.ค.) แล้วมีคำสั่งให้ไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ลดโทษจากไล่ออกเป็นปลดออกจากราชการ เพื่อให้มีสิทธิรับบำเหน็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ให้การว่าได้ลงโทษผู้ฟ้องคดีและพิจารณาอุทธรณ์ตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาการกระทำของผู้ฟ้องคดี โดยพิจารณาจากคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับฟ้องข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และคำชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงโทษไล่ออกจากราชการและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยกอุทธรณ์ ตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง

ข้อสังเกต : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาด้วยและศาลก็ไม่ได้เรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีแต่อย่างใด แต่ได้มีการวินิจฉัยพฤติการณ์กระทำของผู้ฟ้องคดีโดยพิจารณาจากเอกสารและรายงานการไต่สวนของอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หมายเหตุ : คดีหมายเลขแดงที่ อ. 753/2556 ,อ.85/2555 และที่ อ.83/2555 วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

2.1.2 แนวคำวินิจฉัยที่พิจารณาว่า การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีหมายเลขดำที่ ฟ. 7/2554 หมายเลขแดงที่ ฟ.26/2557 คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ ๑ ก.พ.ค. ที่ ๒ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ ๓ โดยคดีนี้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ร้องสอด ความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาโทษผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ไม่ใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คดีพิพาทที่เกี่ยวข้องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างกันในเรื่องคู่กรณี ผู้มีส่วนร่วมในคดี กล่าวคือ ในบางคดี ศาลได้เรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี บางคดีไม่ได้เรียกให้เข้ามาในคดี และในบางคดีมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี แต่มีกรณีเหมือนกันในแทบทุกคดีคือ ในการพิจารณาการกระทำ หรือพฤติการณ์ของผู้ถูกชี้มูลความผิดนั้น ศาลต้องพิจารณาว่า การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะพิจารณาว่าการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ย่อมกระทบกับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย รวมถึงส่งผลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ชี้มูลความผิดด้วย ดังจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

2.2 ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริง และการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

2.2.1 ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

การแสวงหาข้อเท็จจริงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพิจารณาคดีทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครอง ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาตามหลักสากลมีการแบ่งแยกการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็น 2 ระบบ คือ ระบบกล่าวหา และระบบไต่สวน ซึ่งอธิบายได้คร่าวๆ ดังนี้

- ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) เป็นระบบการดำเนินคดีของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ มีลักษณะที่สำคัญคือ ศาลทำหน้าที่เป็นคนกลางในการพิจารณาคดี และถูกจำกัดให้เป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแสวงหาพยานหลักฐานและในระบบกล่าวหาหลักเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัด ศาลมีโอกาใช้ดุลพินิจได้น้อย และมีบทตัดพยานเด็ดขาด

- ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เป็นระบบการดำเนินคดีในประเทศภาคพื้นยุโรป ศาลมีบทบาทในการพิจารณาคดีเป็นอย่างมาก โดยศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ว่าจะเป็นการเรียกไต่สวน สืบพยานเพิ่มเติม ขอให้พยานผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็น ทั้งนี้ เพื่อค้นหาความจริงโดยให้ได้ข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุด ไม่มีบทตัดพยานที่เคร่งครัด โดยศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง คู่กรณีไม่มีบทบาทในการสืบพยาน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความแตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ในคดีปกครองตุลาการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงคือ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา ทั้งการจัดให้มีการโต้ตอบกันระหว่างคู่กรณีโดยการแสวงหาข้อเท็จจริงสี่ขั้นตอน (คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม) ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนอาจกำหนดประเด็นให้คู่กรณีให้การหรือชี้แจงตอบโต้ หรืออาจจะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยการนัดไต่สวนคู่กรณี โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง ซึ่งไม่จำเป็นต้องผูกพันเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเข้าสู่คดีเท่านั้น นอกจากนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นๆ ที่จำเป็นได้ด้วยตนเอง ทั้งการเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ การเดินเผชิญสืบ เป็นต้น¹²¹ ในขณะที่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมในคดีแพ่งซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ศาลหรือ

¹²¹ มาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร”

ข้อ 50 ของระเบียบแห่งที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า

ผู้พิพากษาเป็นเพียงกรรมการที่กำกับดูแลให้คู่ความปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความเท่านั้น คู่ความมีหน้าที่กล่าวอ้างและนำสืบ หลักอ้างกันด้วยพยานหลักฐานซึ่งแต่ละฝ่ายนำเข้าสู่คดี ผู้พิพากษาไม่มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง ดังนั้น การดำเนินคดีจึงขึ้นอยู่กับเทคนิคและความเชี่ยวชาญของคู่ความหรือทนายความเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากคู่ความทั้งสองฝ่ายในคดีของศาลยุติธรรมต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน ในขณะที่คดีปกครองคู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นประชาชนส่วนอีกฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ตุลาการจึงจำเป็นต้องเข้ามาแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้บทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีเป็นของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งเป็นตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งเอกสารพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

“ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใดๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม” ข้อ ๕๑ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่งจะกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนไว้ด้วยก็ได้

ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้ พยานที่ศาลมีคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำอาจเสนอพยานหลักฐานใดๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนได้ ถ้าพยานหลักฐานนั้นอยู่ในประเด็นที่ศาลมีคำสั่งให้มีการไต่สวน”

(3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมา
ประกอบการพิจารณา

(4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำหรือส่ง
พยานหลักฐานประกอบการพิจารณา

(5) ใต้วงหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี

ในกรณีที่จำเป็น ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลา
การเจ้าของสำนวนมีอำนาจไปตรวจสอบ สถานที่ บุคคล หรือสิ่งใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีคดีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี พ.ศ.
2543 ใช้ระบบใต้วงในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งกระบวนการใต้วงจะเน้นการแสวงหา
ข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก เนื่องจากปัญหาที่ศาลจะพิจารณาโดยหลักเป็นปัญหาความชอบด้วย
กฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยมีใต้วงการพิจารณาด้วยวาจาซึ่งเป็นหลักพื้นฐาน
ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง โดยระบบใต้วงไทยรับรูปแบบมาจากประเทศ
ฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน โดยที่กระบวนการพิจารณาด้วยเอกสารนั้น เป็นหลักที่เน้นความ
รวดเร็วของการพิจารณาคดีปกครองแต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า การใช้หลักกระบวนการ
พิจารณาด้วยเอกสารแต่เพียงประการเดียวนั้นก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่าง
มาก ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาเกิดขึ้นจากการขอขยายระยะเวลาในการจัดทำเอกสาร
ใต้วงของคู่กรณีเอง และเกิดจากการขอขยายระยะเวลาทำคำชี้แจงของหน่วยงานของรัฐหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้อำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนในการใต้วงหรือเรียก
พยานหลักฐานอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่ามีคดีจำนวนไม่น้อยที่ตุลาการเจ้าของ
สำนวนไม่ได้ใช้อำนาจของตนในการใต้วงพยานหลักฐานเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่ปรากฏใน
เอกสารของคู่กรณี

จากปัญหาดังกล่าวในคดีปกครองเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง
ลงโทษอันเนื่องมาจากการชุมนุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เช่นเดียวกัน ตุลาการเจ้าของสำนวน
ไม่ได้แสวงหาข้อเท็จจริงจาก ป.ป.ช. โดยตรง ทั้งที่ การพิจารณาออกคำสั่งลงโทษล้วนพิจารณาตาม
การชุมนุมของ ป.ป.ช. ผู้สั่งลงโทษ และผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจในการสั่ง
ลงโทษเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ผู้ศึกษา
จึงเห็นว่า การที่ศาลไม่ได้เรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีนั้นย่อมไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณี ทั้ง
ผู้ถูกชี้มูลความผิดซึ่งไม่ได้รับการพิจารณาทบทวนคำสั่งจาก ก.พ.ค. ในส่วนการพิจารณาความผิด

และฝ่ายหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งไม่อาจต่อสู้คดีเป็นอย่างอื่น นอกจากอ้างว่าได้ออกคำสั่งลงโทษตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทำให้มีความเสี่ยงต่อการแพ้คดี ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันกับกรณีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเอง กล่าวคือในคดีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเอง เมื่อมีการออกคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและดุลพินิจในการกำหนดโทษ ดังนั้น ศาลจึงไม่จำเป็นต้องเรียกคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นผู้สอบสวนความผิดและกำหนดฐานความผิดเข้ามาในคดี ซึ่งเป็นกรณีเดียวกันกับคดีปกครองเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยรายงานความเห็นมายังองค์กรผู้ตั้งลงโทษ (ผู้บังคับบัญชา) องค์กรผู้ตั้งลงโทษมีอำนาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิด และพิจารณาโทษโดยไม่ต้องผูกพันต่อความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แต่อย่างไรก็ตาม หากองค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษได้ออกคำสั่งแตกต่างจากที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นมา ผู้ตั้งลงโทษจะต้องมีการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาสั่งดังกล่าวด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในประเทศฝรั่งเศส จึงไม่อาจถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษ หากผู้ถูกลงโทษประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล จะฟ้องได้เฉพาะคำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ในประเทศฝรั่งเศส ถือว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสถือเป็นสิทธิไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนบังคับที่ผู้ถูกลงโทษจะต้องกระทำก่อนนำคดีมาฟ้อง ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ 2 รูปแบบ คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษโดยผู้ออกคำสั่งลงโทษ และผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษที่ได้รับอุทธรณ์มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือนในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยในอีกระดับหนึ่ง โดยผู้มีอำนาจพิจารราอุทธรณ์แล้วไม่ถูกผูกพันต่อความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษได้

แต่ในกรณีการดำเนินการทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการลงโทษให้เป็นไปตามการชี้มูลของ ป.ป.ช. โดยมีดุลพินิจเพียงการกำหนดโทษว่าจะลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ไม่อาจ

เปลี่ยนแปลงฐานความผิดจากวินัยอย่างร้ายแรงเป็นวินัยไม่ร้ายแรงได้ หรือไม่อาจพิจารณาข้อเท็จจริงว่าการกระทำเป็นความผิดหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ในทางปฏิบัติศาลย่อมไม่อาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่อาจวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่วินิจฉัยว่าการชี้มูลของ ป.ป.ช. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าศาลควรจะเรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นบุคคลที่จำเป็นต้องเชิญเข้ามาในคดีเช่นเดียวกับคดีในประเทศเยอรมันซึ่งศาลจะเชิญบุคคลเข้ามาในคดี โดยผู้ที่ถูกเชิญหรือถูกเรียกเข้ามาในคดี (Beigelade) แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1) การเรียกเข้ามาในคดีประเภทธรรมดา (einfache Beiladung) ซึ่งเป็นผู้ที่ประโยชน์ได้เสียจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษา ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ถูกเชิญให้เข้ามาในคดีประเภทนี้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับผู้ร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 (1) ของไทยนั่นเอง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยแล้วว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งสมควรเข้ามาในคดี และ 2) ผู้ที่จำเป็นต้องเรียกเข้ามาในคดี (notwendige Beiladung) ถ้าเห็นว่ามีนิติสัมพันธ์ที่มีการโต้แย้งเป็นคดีอยู่ บุคคลภายนอกเป็นผู้มีส่วนร่วม เพราะคำพิพากษาที่จะออกมาสามารถส่งผลถึงด้วยในคราวเดียวกันนี้เท่านั้น ต่อกรณีนี้ผู้ถูกเชิญจึงเป็นผู้ที่มีความจำเป็นต้องเชิญเข้ามาในคดี (notwendige Beiladung) ในทางปฏิบัติจะเข้ากรณีนี้ ก็ต่อเมื่อคำพิพากษาของศาลไม่สามารถตัดสินและมีผลผูกพันได้เลย ถ้าหากในคดีนี้มีได้กล่าวถึง อธิบาย ยืนยัน หรือเปลี่ยนแปลงถึงสิทธิของบุคคลภายนอกในคราวเดียวกันนี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมี ตัวอย่างเช่น การเชิญผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง (ผู้รับใบอนุญาต) กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาต) ดังกล่าว การเชิญผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงในการฟ้องขอให้เพิกถอนการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้จำเป็นต้องเรียกเข้ามาในคดีในประเทศเยอรมันมีลักษณะคล้ายคลึงกับผู้ร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 (3) ข กล่าวคือ เป็นผู้ถูกเรียกให้เข้ามาในคดีโดยคำสั่งศาลเมื่อศาลเห็นสมควร ดังนั้น เมื่อได้วิเคราะห์มาแล้วว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เข้ามาในคดี คำพิพากษาย่อมส่งผลกระทบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และส่งผลให้มีการพิจารณาคดีใหม่ รวมทั้งคำพิพากษาของศาลไม่อาจจะตัดสินได้หากไม่มีการกล่าวถึงการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น จึงเห็นว่า ในการพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว ศาลปกครองไทยควรมีการเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยของประเทศ ไทยจะใกล้เคียงอย่างยิ่งกับประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในฝรั่งเศสเมื่อเกิดกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีความผิดเกิดขึ้นองค์กรผู้ใช้อำนาจสั่งลงโทษจะทำรายงานเกี่ยวกับกรณีการลงโทษทางวินัยเสนอไป

ยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะได้เสนอรายงานต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษไม่จำเป็นต้องผูกพันต้องลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามแนวทางที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นมา ดังนั้น มติของคณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ได้รับคำสั่งสอบสวนทางวินัย จึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่ศาลปกครองของไทยได้วินิจฉัยไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางการพิจารณาของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวเทียบได้กับกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งถูกลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองในประเทศไทย กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนวินัยได้ดำเนินการสอบสวนและเสนอความเห็นมายังผู้บังคับบัญชา โดยไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาให้รับฟังข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยได้เสนอมา มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและมีความเห็นเป็นอย่างอื่นเพื่อมีคำสั่งได้ และเมื่อมีการอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกัน ไม่ถูกผูกพันตามความเห็นดังกล่าว ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการออกคำสั่งลงโทษ ถ้ายังมีเพียงคำสั่งสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจึงไม่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากอาจมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งโดยผู้บังคับบัญชาหรือโดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ กรณีดังกล่าวก็จะเป็นไปตามแนวทางการพิจารณาคดีของประเทศฝรั่งเศส

ในขณะที่ผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เป็นเช่นนั้น ผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ถูกบังคับให้ต้องออกคำสั่งลงโทษตามคำชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเช่นนี้ ศาลจึงไม่อาจพิจารณาว่ามติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษในกรณีที่มีการออกคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หากเราพิจารณาในกรณีที่มีการออกคำสั่งลงโทษแล้วว่า มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกชี้มูลแล้ว ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของ ป.ป.ช. เนื่องจากศาลสามารถกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงไม่จำเป็นต้องเรียกเข้ามาในคดีโดยการกำหนดให้เป็นผู้ร้องสอด หน่วยงานทางปกครองและผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งมีความเสี่ยงที่จะแพ้คดีน้อยลงเนื่องจากข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้เข้ามาในคดีย่อมทราบรายละเอียดการชี้มูลความผิดและให้การต่อสู้คดีได้ดีกว่าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งไม่ได้ดำเนินการทางวินัยเองมาตั้งแต่ต้น และนอกจากนั้น ผลของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวผู้บังคับบัญชามีความเสี่ยงที่ต้องถูกฟ้องข้อหาละเมิดจากการออกคำสั่งในกรณีที่ศาลพิจารณาว่าคำสั่งที่ออกตามการชี้มูลดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ชี้มูล ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการชี้มูลความผิดแต่อย่างใด ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งซึ่งควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา พบว่า ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล¹²²

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ช. ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งศาลเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัย) ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแม้จะไม่มีผลต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่ก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกรอการเลื่อนขึ้นเงินเดือน จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นนำคำฟ้องคดีนี้มาดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หากการฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีก็ให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 120/2546 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งอธิบดีกรมป่าไม้ที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อประธาน อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวเป็นการกั้นแกล้งผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลวินิจฉัยว่า การที่ อ.ก.พ. ไม่ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดี จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

¹²² จิตติคุณ แพงคุณ, คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2549 หน้า 112-114

แนวทางที่ 2 ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นกระบวนการดำเนินการภายในยังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งศาลเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 640/2549 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปทุมธานี เขต 1 ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งศาลเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับหากผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งที่ ร.743/2551 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ศาลวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้มีผลบังคับให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ มติดังกล่าวจึงเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งทางปกครองต่อไป ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บังคับบัญชาไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คำสั่งที่ ร.560/2549 คดีนี้ ศาลวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง รายงานผลการสอบสวนทางวินัยที่ชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (คณะกรรมการกึ่งรองการลงโทษข้าราชการตำรวจ) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 (ผู้บังคับการตำรวจจังหวัดชลบุรี) เป็นผู้ลงโทษ เป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงเป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่อาจแยกออกจากกัน ได้อย่างเด็ดขาด กรณีการกระทำความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ที่ 5 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบที่จะหยิบยกข้อกล่าวอ้างดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคำขอที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ได้อยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลได้วินิจฉัยสถานะของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยยังคงมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีบางองค์คณะเห็นว่า มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลกระทบต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว แต่ในบางองค์คณะก็ยังพิจารณาว่ามติชี้มูลความผิดดังกล่าวยังเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกชี้มูลความผิดแต่อย่างใด และแม้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยว่า ตามคำวินิจฉัยตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งวินิจฉัยไว้ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.338/2552 คำร้องที่ ร.321/2552

คดีนี้ ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการกับผู้ฟ้องคดีว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ผู้ร้อง (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พิจารณาคำเนิการ ต่อมาผู้ร้อง มีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีมูลความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จึงส่งรายงานการไต่สวนเพื่อให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ร้องเป็นผู้ตรวจสอบและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนและดำเนินการไต่สวนผู้กล่าวหาและพยานบุคคล รวมทั้งพยานเอกสารและพยานวัตถุ ผู้ร้องจึงเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีมาตั้งแต่ต้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่ากระบวนการไต่สวนของอนุกรรมการไต่สวนไม่เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และระเบียบฯ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 หลายประการ ไม่มีผลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้บัญชาการสำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ) และที่ 3 (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ต้องพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่ผู้ร้องได้มีมติ คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของผู้ร้องตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ผู้ร้องจึงเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยดังกล่าว และเป็นผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 697/2557 คำร้องที่ ร.1099/2555

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติกร 8 ว สำนักกฎหมายกรมสรรพากรได้ร่วมกับพวกพิจารณากรณีรับโอนหุ้นบริษัท ช. ของนาย บ. จากนางสาว ค ผู้ถือหุ้นแทนคุณหญิง พ. ว่าเป็นการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยา ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงโทษทางวินัยตามการชี้มูลความผิดของผู้ร้อง(คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิก

ถอนคำสั่งลงโทษ ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คดีมีปัญหาต้องพิจารณาว่าผู้ร้อง เป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีหรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีหน้าที่ตามมาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะวินิจฉัยหรือตัดสินในเรื่องการยกเว้นภาษีรายนี้ จึงไม่อาจพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจากไปถือเป็นปลดออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวนั้น แม้คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นจะไม่ได้วินิจฉัยว่า กระบวนการพิจารณาของผู้ร้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใดก็ตาม แต่ก็เป็นที่ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างจากมติของผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำของผู้ฟ้องคดีกับพวกทั้งหมดจนมีมติว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกกระทำความผิดจึงเป็นกรณีที่มีเหตุสมควรอย่างยิ่งที่ต้องตรวจสอบพยานและเอกสารรวมทั้งมติของผู้ร้องดังกล่าวที่เห็นแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลเป็นสำคัญ ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของผู้ร้องตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ผู้ร้องจึงเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยดังกล่าว จึงสมควรเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 865/2556 คำร้องที่ ร. 1008/2555 วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

จากคำวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยดังกล่าว จึงสมควรจะต้องเข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อุทธรณ์ว่าศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดนั้น เห็นว่าการที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาโดยสรุปข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐาน คำให้การของพยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในสำนวน ซึ่งคู่กรณีได้ส่งมาส่วนใหญ่ปรากฏอยู่ในสำนวนการไต่สวนของผู้ร้อง ซึ่งมีข้อเท็จจริงตามที่ถูกกล่าวหาตรงกับเอกสารรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือจากการนำส่งของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี โดยมิได้รับฟังพยานหลักฐานโดยชอบจากผู้ร้อง ซึ่งอาจมีผลทำให้การรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดได้ ประกอบกับในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีก็ได้กล่าวอ้างโดยตลอดว่ากระบวนการไต่สวน และชี้มูลความผิดของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย

และในคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี (หน่วยงานของรัฐ) ก็ได้แย้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงว่าจำต้องพิจารณาตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีจึงเห็นได้ว่า ข้อมูลพยานหลักฐานส่วนใหญ่มิได้เริ่มต้นจากผู้ถูกฟ้องคดีอันอาจทำให้การต่อสู้คดีของผู้ถูกฟ้องคดีมีความบกพร่อง หรือคลาดเคลื่อนในข้อสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลได้ ดังนั้น ข้ออ้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก มิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม ตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงรับฟังได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้

แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว แต่คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดก็ผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีนั้น ๆ เท่านั้น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมิใช่กฎหมายจึงไม่ผูกพันให้ศาล (ตุลาการ) หรือองค์กรคณะตัดสินเช่นเดียวกันในคดีต่อมา ด้วยเหตุนี้ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันให้เรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีทุกคดี ซึ่งเป็นเหตุให้ปัจจุบันในคดีพิพาทดังกล่าวองค์กรพิจารณาพิพากษาก็ยังคงมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกันเช่นเดิม กล่าวคือ บางองค์กรคณะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางองค์กรคณะมีคำสั่งรับคำฟ้อง หรือในการแสวงหาข้อเท็จจริง บางองค์กรคณะมีคำสั่งเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดี บางองค์กรคณะให้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงข้อเท็จจริง บางองค์กรคณะไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากพิจารณาว่าการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองหรือเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดให้มีการให้โอกาสคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีย่อมเป็นการแก้ไขปัญหาในทางการพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ ซึ่งจะทำให้มีการปฏิบัติซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.2.2 วิเคราะห์บทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

จากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศในคดีที่เกี่ยวกับการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพบว่า แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย จะได้ร่างขึ้นมาโดยรับแนวคิดมาจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

แต่ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการวินัยข้าราชการนั้น ไม่พบว่าศาลปกครองฝรั่งเศสมีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีโดยการเรียกองค์กรอื่น นอกจากองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เข้ามาในคดี เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยในฝรั่งเศสให้ความสำคัญต่อวัตถุแห่งคดี คือตัวคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ทั้งในประเทศฝรั่งเศสเองก็ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวในทางพิจารณาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสจึงเป็นไปตามหลักการแสวงหาข้อเท็จจริงทั่วไปซึ่งใช้กับคดีปกครองประเภทอื่น ๆ ส่วนในประเทศเยอรมันนั้น การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลก็ใช้ระบบการมีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีในลักษณะผู้ถูกเชิญให้เข้ามาในคดีซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าใกล้เคียงอย่างยิ่งกับเรื่องการร้องสอดในประเทศไทย โดยศาลปกครองเยอรมันมีหลักในการเชิญผู้เข้ามามีส่วนร่วมในคดีดังกล่าวว่า จะต้องเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเนื่องจากคำพิพากษาของศาลไม่อาจตัดสินได้หากมิได้มีการกล่าวถึง อธิบายหรือยืนยันถึงบุคคลดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ตรงกับประเด็นเรื่องกรณีแนวคิดให้มีการเรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนแนวคิดและการปรับใช้ในกฎหมายของประเทศไทยในกรณีการเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีพิพาทตามการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดตามกฎหมายไทย ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องสอดเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีนั้น ก็เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันได้ดำเนินเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน ทำให้ไม่เกิดความลักลั่นในมาตรฐานของการชี้ขาดตัดสินคดีและบุคคลเกี่ยวข้องหลายฝ่ายในคดีไม่ต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีอีกต่างหากในภายหลัง ทำให้ผู้ร้องสอดได้มีโอกาสป้องกันสิทธิของตนได้ทันทั่วถึง และการร้องสอดยังเป็นการกระทำที่เป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในทางคดี ทำให้บุคคลที่ควรเข้ามาในคดีแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาในคดีอาจร้องสอดเข้ามาในคดีได้ และการพิจารณาคดีอาจกระทำได้โดยรวดเร็วกว่าฟ้องเป็นคดีใหม่และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และการร้องสอดมีบทบาทสำคัญในคดีปกครอง โดยที่ (1) ศาลอาจใช้หลักกฎหมายดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี (2) เป็นการแก้ไขปัญหาให้การพิจารณาและพิพากษาคดีนั้นเสร็จสิ้นในคราวเดียวและจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร้องสอด พบว่า ในการร้องสอดนั้น ผู้ร้องสอดต้องเป็นบุคคลภายนอกคดี และจะต้องร้องสอดเข้ามาในศาลปกครองชั้นต้นก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือในศาลปกครองสูงสุดก่อนศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในกรณีฟ้องตรงการร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม บุคคลภายนอกต้องร้องสอดเข้ามาในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุดในกรณีฟ้องตรง รวมทั้ง ผู้ร้องต้องมี

ลักษณะเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายฯ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกด้วย

นอกจากนี้ การจะอนุญาตให้ร้องสอดหรือไม่นั้น ก็เป็นดุลพินิจของศาลโดยหากศาลพิจารณาว่าการอนุญาตให้มีการร้องสอดจะก่อความยุ่งยากในกระบวนการพิจารณาหรือผู้ยื่นคำร้องขอเข้ามาในคดีได้ยื่นคำร้องล่าช้าเกินสมควร และศาลได้พิจารณาคดีไปจนจะเสร็จสิ้นแล้ว ศาลก็อาจไม่อนุญาตให้บุคคลนั้น เข้ามาในคดีก็ได้

โดยที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ข้อ 78 ได้กำหนดให้การร้องสอดในคดีปกครองนั้นให้นำการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมจากการศึกษาการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 57 พบว่า การร้องสอดนั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การร้องสอดด้วยความสมัครใจ กับ การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี ซึ่งทั้งสองกรณีต่างก็มีรายละเอียดและเงื่อนไขแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

การร้องสอดด้วยความสมัครใจ ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม และกรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ก. การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามตามมาตรา 57 (1) จะเป็นการร้องสอดด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือ บังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น การร้องสอดตามกรณีนี้ เป็นการยื่นคำร้องขอโดยตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นใหม่ไม่ได้เข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมกับคู่ความเดิม หรือเข้าแทนที่คู่ความเดิมซึ่งสามารถร้องสอดเข้ามาได้ 2 ระยะ คือ ร้องสอดในระหว่างการพิจารณาคดี และร้องสอดในชั้นมีการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ข. การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือเข้ามาแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นการร้องสอดด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น แต่ว่าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำเป็นต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการ เสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันแล้ว” การร้องสอดตามมาตรา 57 (2) จะต้องพิจารณาผลของคดีที่คู่ความในคดีเดิม

พิพาทกันเป็นหลัก ถ้าบุคคลใดมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีร่วมกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมฝ่ายนั้นหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายนั้นได้โดยต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความฝ่ายที่จะเข้าร่วมหรือเข้าแทนนั้น

ค. การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(1) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไต่เบี่ยงหรือเพื่อใช้ค่าทดแทนถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (2) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่ถูกหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใดๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาลเมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้”

การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกเข้ามาในคดีแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

(1) ศาลเรียกเข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามาตามมาตรา 57 (3) (ก) และกรณีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) (ข) กับ

(2) ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเป็นคู่ความเองเนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเรียกเข้ามาเองเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามมาตรา 57 (3) (ข) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

- คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามา

- ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ซึ่งต้องดูกฎหมายสารบัญญัติที่บทบัญญัติไว้เป็นกรณีใดบ้างที่จะให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีหรือถูกบังคับตามกฎหมายสารบัญญัติให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ซึ่งความจริงบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องกฎหมายให้คู่ความเดิมขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ไม่ใช่บังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังตัวอย่างของบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไปนี้

มาตรา 234 บัญญัติว่า เจ้าหนี้ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้จะต้องขอหมายเรียกลูกหนี้มาในคดีนั้นด้วย

มาตรา 887 บัญญัติว่า อันว่าประกันภัยค้ำจุนนั้น คือ ตั๋วญาประกันภัยซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงว่าจะใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัย เพื่อความวินาศภัยอันเกิดขึ้นแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง และซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบบุคคลผู้ต้องเสียหายชอบที่จะ

ได้รับคำสืบทอดแทนตามที่ตนควรจะได้¹นั้นจากผู้รับประกันภัยโดยตรง แต่คำสืบทอดแทน เช่นว่านี้ หากจะคิดเกินไปกว่าจำนวนอันผู้รับประกันภัยจะพึงต้องใช้ตามสัญญา²นั้นได้ไม่ ในคดีระหว่างบุคคลผู้ต้องเสียหายกับผู้รับประกันภัย นั้น ท่านให้ผู้ต้องเสียหายเรียกตัวผู้เอาประกันภัยเข้ามาในคดีด้วยอนึ่ง ผู้รับประกันภัยนั้นแม้จะได้ส่งคำสืบทอดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยแล้วก็ยังหาหลุดพ้นจากความรับผิดชอบต่อบุคคลผู้ต้องเสียหายนั้นไม่ เว้นแต่ตนจะพิสูจน์ได้ว่าสืบทอดแทนนั้นผู้เอาประกันภัยได้ใช้ให้แก่ผู้ต้องเสียหายแล้ว

มาตรา 1737 บัญญัติว่า เจ้าหนี้กองมรดกจะบังคับสิทธิเรียกร้องต่อทายาทคนใดก็ได้ แต่ถ้ามีผู้จัดการมรดก ให้เจ้าหนี้เรียกเข้ามาในคดีด้วย

ทั้งนี้ บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีอาจยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง คำให้การหรือในเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา³ก็ได้ ถ้ายื่นมาพร้อมกับคำฟ้องคำให้การก็ไม่ต้องอ้างเหตุผลพิเศษ แต่ถ้ายื่นภายหลังจากที่ยื่นคำฟ้องหรือยื่นคำให้การแล้วในคำร้องที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาต้องอ้างเหตุให้ศาลเห็นว่า ที่ไม่ยื่นคำร้องมาพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การนั้นเป็นเพราะเหตุใด และ

- กรณีที่ศาลหมายเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดเอง

กรณีที่ศาลจะเรียกบุคคลภายนอกมาเป็นคู่ความเองนั้น อาจจะมีที่มาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีโดยศาลเห็นเอง หรืออาจมาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำร้องของคู่ความก็ได้กรณีที่ศาลจะเรียกเองมีอยู่ 2 กรณี คือ ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามา เนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังที่ได้กล่าวแล้ว หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาตามรูปเรื่องของแต่ละคดีไปเมื่อศาลมีคำสั่งให้หมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แล้ว ในชั้นส่งหมายเรียกนั้นจะต้องมีสำเนาคำสั่งศาลในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเอง และสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีให้บุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาด้วยระยะเวลาที่ศาลเรียกเข้ามา กรณีที่ศาลเห็นสมควรหรือเห็นว่าจำ เป็นให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมอยู่ในดุลพินิจของศาลตามมาตรา 57 (ข) ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้เรียกเหมือนกรณีที่คู่ความขอให้ศาลเรียก

การร้องสอดตามกฎหมายอื่น

การร้องสอดเข้ามาในคดีไม่ได้มีแต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น อาจมีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้

การพิจารณาสิทธิเรื่องการร้องสอด หากมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการร้องสอดเป็นการเฉพาะจะต้องพิจารณาตามบทบัญญัตินั้น ๆ ด้วยว่าเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษหรือไม่ อย่างไร ไม่ใช่พิจารณาเพียงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 57 แห่งประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ร้องสอดเป็นพิเศษ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง การร้องสอดขอรับส่วนแบ่งมรดกตามมาตรา 1749 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ามีคดีฟ้องเรียกทรัพย์มรดก ผู้ซึ่งอ้างว่าตนเป็นทายาทมีสิทธิในทรัพย์มรดกนั้น จะร้องสอดเข้ามาในคดีก็ได้ แต่ศาลจะเรียกทายาทอื่น นอกจากคู่ความหรือผู้ร้องสอดให้เข้ามารับส่วนแบ่ง หรือกันส่วนแห่งทรัพย์มรดกไว้เพื่อทายาทอื่นนั้น ไม่ได้” หรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี”

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร้องสอด

- ผู้ร้องสอดต้องเป็นบุคคลภายนอกคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 769/2551 กรณีเทศบาลเมืองถูกฟ้องว่าออกเทศบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมเป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมอยู่แล้ว บุคคลดังกล่าวจึงไม่ใช่บุคคลภายนอกคดีที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีได้อีก ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เทศบาลเมืองสุรินทร์หรือเทศบัญญัติเทศบาลเมืองสุรินทร์เรื่อง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัย พ.ศ. 2551 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีเนื้อหาสาระขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงขอให้ศาลเพิกถอนเทศบัญญัติฉบับดังกล่าว ต่อมา ผู้ร้องสอดทั้งหกซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ยื่นคำ ร้องขอร้องสอดเข้าเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเทศบาลเมืองสุรินทร์ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี การที่ผู้ร้องสอดทั้งหกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมอยู่แล้ว คำร้องของผู้ร้องสอดจึงไม่ต้องด้วยข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ร้องสอดร้องสอดเข้ามาในคดี

- ระยะเวลาการร้องสอด

1) การร้องสอดต้องทำในศาลปกครองชั้นต้นก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือในศาลปกครองสูงสุดก่อนศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในกรณีฟ้องตรงการ

ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม บุคคลภายนอกต้องร้องสอดเข้ามาในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุดในกรณีฟ้องตรง¹²³

- ผู้ร้องต้องมีลักษณะเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายฯ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย รายละเอียดปรากฏ ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 54/2548 กรณีผู้ร้องสอดอ้างว่า กรณีของตนเป็นการร้องสอดเข้ามาในชั้นบังคับคดีโดยร้องสอดว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้เรียกเงินจำนวน 73,360 บาท จากองค์การบริหารส่วนตำบลงสมบูรณเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคดีนี้ นายอำเภอท่าคันโท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องรอการปฏิบัติตามคำสั่งบังคับไว้ก่อน ตามมาตรา 70 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ร้องสอดในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลงสมบูรณทำให้เกิดความเสียหาย จึงประสงค์อาศัยสิทธิตามข้อ 33 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เพื่อเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำเงินจำนวนดังกล่าวมาคืนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลงสมบูรณ ประกอบกับผู้ร้องสอดประสงค์จะนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้กระทำผิดตามผลการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจริง และกระบวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนั้นเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 แล้ว จึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามพ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อไป ด้วย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีความเดือดร้อนหรือเสียหายในชั้นบังคับคดีตามที่ผู้ร้องสอดกล่าวอ้างไม่ถือเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการบังคับคดีคำพิพากษาที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องสอดแต่อย่างใด ผู้ร้องสอดจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาคำร้องสอด

บทบัญญัติมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความ อาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด” จากบทบัญญัตินี้จะเห็นว่า การที่บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า อาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ มีความหมายว่า เป็นการให้อำนาจศาลที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรอนุญาตให้เข้ามาเป็นคู่ความก็ได้ หรือไม่อนุญาตก็ได้ แล้วแต่ว่าคำร้องนั้นมีเหตุอันสมควรหรือไม่ ไม่เป็นการบังคับให้ศาลจำต้องอนุญาตให้ร้องสอด

¹²³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2549

เข้ามาเป็นคู่ความได้เสมอไปทุกกรณี¹²⁴ หากศาลเห็นว่า การอนุญาตให้บุคคลภายนอกนั้นเข้ามาในคดีแล้วก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ศาลจะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ร้องสอดคดีได้ อย่างเช่นข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1113/2535 กรณีที่ศาลไม่อนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม เนื่องจากกรณีมีการรวมการพิจารณาคดีเก้าสำนวนเข้าด้วยกัน หากอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดี ศาลต้องให้โจทก์จำเลยยื่นคำให้การแก้ข้อกล่าวหาด้วยซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เป็นต้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4344/2541 โจทก์ฟ้องจำเลยให้ชดใช้ค่าเสียหาย ระหว่างพิจารณาคดีผู้ร้องสอดยื่นคำร้องว่า การปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยไม่ชอบ ทำให้โจทก์และผู้ร้องสอดเสียหายด้วย ข้ออ้างของผู้ร้องสอดมีสภาพแห่งข้ออ้างเช่นเดียวกับคำฟ้องของโจทก์ จึงเป็นการร้องตามมาตรา 57 (1) ชอบที่ผู้ร้องสอดจะร้องสอดเข้ามาในคดีได้ แต่ผู้ร้องสอดเพิ่งร้องสอดเข้ามาหลังจากโจทก์ฟ้องคดีเกือบ 2 ปี และโจทก์สืบพยานเสร็จแล้ว ซึ่งหากอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีจะทำให้กระบวนการพิจารณาชักช้าและยุ่งยากขึ้นอีก และสิทธิของผู้ร้องสอดมีอยู่อย่างไร ก็คงมีอยู่อย่างนั้น ผู้ร้องสอดมีสิทธิฟ้องร้องเป็นอีกคดีต่างหากได้อยู่แล้ว จึงไม่สมควรอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดี

การร้องสอดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากปัญหาการตีความสถานะทางกฎหมายของ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสองแนวทางการตีความว่ามติชี้มูลความผิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงกระบวนการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือมติดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ในกรณีเช่นนี้ในกรณีที่ยังไม่มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง (คำสั่งปลดออกหรือไล่ออก) ผู้ถูกคำสั่งลงโทษนำคดีมาฟ้อง ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการที่ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือมติชี้มูลของ ป.ป.ช. เป็นเพียงกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง แต่ในกรณีที่มีการออกคำสั่งลงโทษแล้วและผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนทั้งคำสั่งลงโทษและมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่ศาลวินิจฉัยว่า มติชี้มูลของ ป.ป.ช. เป็นเพียงกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น น่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากศาลย่อมไม่อาจพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปได้หากไม่ได้วินิจฉัย

¹²⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 925/2508

ว่าการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจำเป็นต้องมี พยานหลักฐานจาก ป.ป.ช. เป็นสำคัญตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุด และจากการศึกษาวิธี พิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศพบว่า ในประเทศเยอรมันในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของ ศาลนั้น ศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยอาจเรียกผู้มีส่วนร่วมในคดี หรือผู้ถูกเชิญให้เข้า มาในคดี ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลในคดีนั้นไม่อาจตัดสินได้หากว่าไม่ได้มีการกล่าวถึง อธิบาย หรือยืนยันถึงบุคคลดังกล่าว ซึ่งเห็นว่าเป็นบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องการร้องสอดในกฎหมาย ไทยนั่นเอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลได้

โดยที่การออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ล้วนถูกบังคับให้ต้องออกคำสั่งลงโทษหรือพิจารณาอุทธรณ์ตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ตามบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวแล้ว ซึ่งผลจากกรณีดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการพิจารณาคดีของศาลปกครองซึ่งส่วนหนึ่งมีคำสั่งรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และส่วนหนึ่งมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนนี้ นอกจากนี้ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี ก็ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในบางคดี (บางองค์คณะ) ศาลมีการแสวงหา ข้อเท็จจริงโดยการเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี โดยลักษณะการแจ้งสิทธิให้ร้องสอด ให้ทำคำชี้แจง แต่ในบางคดีไม่มีการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ นอกจากนี้ ในบางคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่ามีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงยื่นคำร้องขอ เป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในคดี การพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้องสอดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งในทางปฏิบัติซึ่งมีการดำเนินการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางคดีศาลมีคำสั่ง รับคำร้องสอดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้เป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม หรือการร้องสอด เพราะถูกกระทบสิทธิตาม ป.วิ.พ. มาตรา 57 (1) และ (3) ส่วนในบางคดีมีการร้องสอดเข้ามาในคดี เพื่อเป็นคู่ความร่วมมือกับผู้ถูกฟ้องคดีหรือร้องสอดตาม ป.วิ.พ. มาตรา 57 (2) โดยผลของการร้องสอด ทั้งสองรูปแบบนั้นมีผลแตกต่างกัน โดยที่การร้องสอดโดยใช้สิทธิของตนเองหรือร้องสอดเข้ามา เป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะผู้ร้องสอดสามารถใช้สิทธิในทางต่อสู้คดี เสมือนว่าตนถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ มีสิทธินำพยานหลักฐานเข้าสู้บได้อย่างกว้างขวาง ในขณะที่ การร้องสอดเข้าร่วมเป็นคู่กรณีฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ผู้ร้องสอดย่อมไม่อาจ ใช้สิทธิอย่างอื่นนอกเหนือจากสิทธิของคู่กรณีเดิม

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาบทบัญญัติในเรื่องการร้องสอดนั้น จะเห็นได้ว่าการร้องสอดเป็นบทบัญญัติซึ่งมีขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีได้เข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกันไม่ต้องมีการรื้อร้องฟ้องกันอีก และบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องสอดนั้น กฎหมายกำหนดให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีสอดเข้ามาในคดีได้ด้วยเหตุผลหลัก ๆ สามประการ คือ (1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียเนื่องจากตนเป็นผู้ถูกระทบสิทธิ (2) เพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น และ (3) เพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี ซึ่งแบ่งเป็นกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้เข้ามาในคดี หรือ โดยถูกหมายเรียกโดยคำสั่งศาลเมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอเมื่อมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือเมื่อศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกเข้ามาเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า การที่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่กรณีจะเข้ามาในคดีนอกจากจะมีลักษณะเป็นผู้ถูกระทบสิทธิ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี หรือถูกคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามาในคดีแล้ว การร้องสอดจะต้องได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เช่น เรื่องเงื่อนไขและระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น ประกอบกับการจะพิจารณาให้ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือไม่นั้นเป็นดุลพินิจของศาลที่ต้องพิจารณาอนุญาตให้บุคคลภายนอกนั้นเข้ามาในคดี โดยหากศาลเห็นว่า การร้องสอดเข้ามาในคดีของผู้ร้องสอดจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาคดีก็อาจไม่อนุญาตให้มีการร้องสอดเข้ามาในคดีก็ได้ ดังนั้น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้วิเคราะห์มาแล้วว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาย่อมส่งผลเสียต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีของศาลและคู่กรณี หากจะแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายโดยบัญญัติให้ศาลเรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมขัดกับหลักการเรื่องการร้องสอดดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เช่นเดียวกับกรณีที่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้ซึ่งอ้างว่าตนเป็นทายาทมีสิทธิในทรัพย์มรดกจะร้องสอดเข้ามาในคดีฟ้องเรียกทรัพย์มรดก ก็ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง การร้องสอดขอรับส่วนแบ่งมรดก ตามมาตรา 1749 หรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบหรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี โดยลักษณะที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องสอดเข้ามาในคดีได้ หรือกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอต่อศาลเพื่อให้เรียก

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีได้ ซึ่งหากศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการร้องสอดเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายก็ย่อมรับคำร้องสอดและอนุญาตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอดเข้ามาในคดีได้ โดยจะมีลักษณะปฏิบัติเช่นเดียวกันในทุกคดี ทั้งนี้ หากมีบทบัญญัติดังกล่าวแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ยื่นคำร้องขอเข้ามาในคดี หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ขอให้ศาลเรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนไม่ได้เข้ามาในคดีจึงทำให้ได้รับความเสียหายแล้วจะมาขอพิจารณาคดีใหม่ไม่ได้ ซึ่งจะทำให้คดีดังกล่าวได้เสร็จสิ้นไปโดยสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีอย่างทันท่วงที และเป็นการแก้ปัญหาในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันในทุกๆ คดี ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

คดีพิพาทเกี่ยวกับดำเนินการทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง เนื่องจากภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งแพคคดีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่โดยอ้างเหตุว่าเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียแต่ไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยดังกล่าว จึงสมควรจะต้องเข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้น¹²⁵ ส่งผลให้ในคดีดังกล่าวซึ่งได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จะต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณีโดยเฉพาะหากคำสั่งลงโทษนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีไม่อาจได้รับการเยียวยาภายในระยะเวลาอันสมควร เนื่องจากการพิจารณาคดีต้องยืดเยื้อออกไป

จากปัญหาดังกล่าวและการศึกษาปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษาได้สนใจศึกษาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่วางรากฐานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทอื่น โดยที่กระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนจะเริ่มจากข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง (ผู้บังคับบัญชา) จะดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ในกรณีที่คณะกรรมการสืบสวนเห็นว่ามิมูล ผู้บังคับบัญชาจะ

¹²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.865/2556 คำร้องที่ ร.1008/2555

ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีที่พบว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเสนอความเห็นว่าการผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็ให้ลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนแล้วแต่กรณี แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอความเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผู้บังคับบัญชาเห็นพ้องด้วยจะดำเนินการเสนอเรื่องต่อ อ.ก.พ. จังหวัด ,กรม,กระทรวง เพื่อพิจารณาต่อไป¹²⁶ จากการศึกษาผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีลักษณะการดำเนินการคล้ายคลึงกับการทำงานของพนักงานสอบสวนในส่วนการสืบสวนข้อเท็จจริง และคล้ายคลึงกับการทำงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากมีการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นเอง โดยที่ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผูกพันผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้ออกคำสั่งลงโทษตามแนวทางการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริง แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิด โดยมีเพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษว่าจะดำเนินการออกคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาลงโทษได้อย่างกว้างขวางทั้งการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและดุลพินิจในการกำหนดโทษ โดยไม่ต้องผูกพันตามที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้เสนอรายงานความเห็นมา ผลของบทบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้หลังจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดและได้ส่งเรื่องมายังผู้บังคับบัญชาแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกชี้มูล โดยไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงอีก เนื่องจากมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาถือเอาสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนของผู้บังคับบัญชา และต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการถือว่ากระทำผิดวินัย¹²⁷ ผู้ถูกลงโทษ (ข้าราชการพลเรือนสามัญ) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่ง

¹²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวดที่ 7 มาตรา 91-มาตรา 116

¹²⁷ มาตรา 93 แห่ง พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ลงโทษ ซึ่ง ก.พ. ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษ คือ ระดับการลงโทษของความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ได้กำหนดว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้อุทธรณ์ไม่มีโอกาสอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการสอบสวนวินัย (การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรือแม้ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ในข้อเหล่านั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่สามารถพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ และมีทางเลือกคือยกอุทธรณ์ หลังจากทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกคำสั่งลงโทษจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยประเด็นหลักที่ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย (ปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ) ขอให้เพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่โดยที่แนวทางการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับสถานะของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือสถานะของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 วินิจฉัยว่า คำสั่งหรือมติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องถูกรอการเลื่อนขึ้นเงินเดือน จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งหรือมติดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ส่วนแนวทางที่ 2 ศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงการพิจารณาทางปกครอง เป็นการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่ มีผลทางกฎหมายเฉพาะระหว่างหน่วยงานเท่านั้น ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับผลกระทบ ไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจนกว่าผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย จากแนวคำพิพากษาดังกล่าวส่งผลดังนี้

(1) ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากพิจารณาว่ามติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษ ทำให้ผู้ถูกคำสั่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามแนวทางคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 ที่วินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล ศาลก็จะกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ชี้มูลความผิดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีเช่นนี้ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เข้ามาในคดี

(2) ทำให้ผู้ถูกคำสั่งลงโทษบางรายได้ยื่นฟ้องเฉพาะคำสั่งลงโทษทางวินัยและได้ฟ้องผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

ผลจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี หรือ ได้ฟ้องเข้ามาในคดีด้วยแล้วแต่ถูกสั่งจำหน่ายคดี เพราะการตีความตามแนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาล นอกจากกรณีจะส่งผลให้มีการขอพิจารณาคดีใหม่ซึ่งทำให้คดีต้องยืดเยื้อออกไปอีกแล้ว ยังทำให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจเพียงพิจารณาระดับการลงโทษโดยไม่มีอำนาจพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานความผิด ถูกฟ้องเป็นคดี และอาจถูกฟ้องข้อหาละเมิดและต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ในขณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะผู้ซึ่งมูลความผิดไม่ต้องถูกฟ้องเป็นคดี แต่ก็ได้รับผลกระทบเนื่องจากไม่มีโอกาสได้เข้ามาในคดีเพื่อใช้สิทธิในการต่อสู้คดี โดยท้ายที่สุดหากศาลพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกตามการชี้มูลดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว คำพิพากษาย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปโดยปริยาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินการชี้มูลความผิดซึ่งเป็นภารกิจหลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และนอกจากนั้น ในส่วนกระบวนการพิจารณาคดีของศาล กรณีดังกล่าวก็ได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ ประการสำคัญคือ การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ลำพังเอกสารโต้ตอบระหว่างคู่กรณี และการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีนั้นอาจไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัยคดี และการที่ศาลไม่ได้แสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งรู้เรื่องที่ทำให้การสอบสวนเป็นอย่างดีมาตั้งแต่ต้นนั้น อาจทำให้มีการรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงต่อความจริง หรืออาจผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ อันเนื่องมาจากคู่กรณีย่อมส่งแต่เอกสารที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ฝ่ายหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องก็ไม่อาจให้การต่อสู้ในประเด็นที่ว่า เหตุใดจึงออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเช่นนั้น นอกจากการต่อสู้คดีว่า ได้ออกคำสั่งตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในส่วนของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็เช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่า ในการต่อสู้คดีนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมกล่าวอ้างว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากสาเหตุหลักสามประการคือ คำสั่งนั้นออกโดยผู้ไม่มีอำนาจ ประการที่สองคือ คำสั่งนั้นไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กฎหมายกำหนดก่อนการออกคำสั่ง และ สามเป็นการออกคำสั่งโดยใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้ว่า ในส่วนประการที่สองในเรื่องรูปแบบขั้นตอนดำเนินการก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้บังคับบัญชาไม่ได้ดำเนินการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงด้วยตนเอง การดำเนินการดังกล่าวล้วนเป็นการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงและไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่ศาล

ไม่อาจจะพิจารณาพิพากษาคดีได้เลย หากไม่ได้มีการวินิจฉัยว่ามติข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และในกรณีที่ให้ผู้บังคับบัญชาให้การหรือชี้แจงว่าเหตุใดจึงออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีเช่นนั้น จะเห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาไม่อาจทราบรายละเอียดอื่น ๆ ได้ดีกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และย่อมต่อสู้คดีเพียงประการเดียวว่าการออกคำสั่งลงโทษนั้นเป็นไปตามมติข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน ในคดีซึ่งมีลักษณะเช่นนี้ ศาลจะดำเนินการเรียกให้บุคคลดังกล่าว (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เข้ามาในคดี และแม้ศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวนซึ่งสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางโดยสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ก็ตาม แต่ก็พบปัญหาในทางปฏิบัติว่า มีคดีจำนวนไม่น้อยซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนไม่ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีที่ตีความสถานะของมติข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ายังไม่ มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิของผู้ถูกคำสั่งลงโทษนั่นเอง

จากกรณีดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า การจะแก้ไขปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ควรศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องดังต่อไปนี้ กล่าวคือ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ดำเนินการด้านวินัย บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองและบทบัญญัติเรื่องการร้องสอด ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ดำเนินการด้านวินัยคณะกรรมการพิทักษ์

ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. คือ คณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีหน้าที่เสนอแนะ หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมในราชการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออก กฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด ก.พ.ค. จะทำหน้าที่ดูแลการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมด่านสุดท้ายของฝ่ายบริหาร เมื่อผ่านการพิจารณาวินิจฉัยจาก ก.พ.ค. แล้วหากผู้อุทธรณ์ยังคิดใจสงสัย ก็สามารถไปฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.พ.ค. มีระบบการคัดเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญในด้านการดำเนินการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์ ก.พ.ค. เป็นวิธีพิจารณาโดย

ใช้ระบบไต่สวน ในกรณีที่ถูก ก.พ.ค. ว่าด้วย การการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง¹²⁸ มีขั้นตอนและวิธีดำเนินการให้โอกาสแก่คู่กรณีมีโอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน มีการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของ ก.พ.ค. เข้าของคดีโดยนิติกรผู้แถลงคดี ซึ่งคล้ายคลึงกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง จึงอาจกล่าวได้ว่า ก.พ.ค. เป็นองค์กรในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งมีมาตรฐานในการพิจารณาทางปกครองที่สูงกว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในส่วนการดำเนินการทางวินัยซึ่งเกิดจากผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองนั้น เมื่อมีการออกคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นแล้ว ข้าราชการผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่ ความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 85

ผู้ถูกคำสั่งลงโทษจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งในส่วนผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานอื่นซึ่งผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองนั้น ก.พ.ค. ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ข้อเท็จจริงไม่เพียงพอต่อการพิจารณาอุทธรณ์ สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และมีอำนาจพิจารณาดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา พร้อมทั้งมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา แต่ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ออกคำสั่งลงโทษตามมติชี้มูลความผิดดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกคำสั่งลงโทษจะยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ซึ่งกรณีดังกล่าว ก.พ.ค. ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้¹²⁹

ผู้ศึกษาเห็นว่า ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดนั้น เป็นความผิดทางวินัยฐานหนึ่งในบรรดาความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหลายฐาน ผู้ถูกคำสั่งลงโทษจากผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองได้รับการพิจารณาอุทธรณ์จากองค์กรกึ่งตุลาการเช่น ก.พ.ค. ทั้งในแง่ของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจในการสั่งลงโทษ แต่ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกชี้มูลที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับไม่ได้รับโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์จาก ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ย่อมมีลักษณะเป็นการเลือก

¹²⁸ ข้อ 5 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

¹²⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอน 121 ก. 15 ธ.ค.46)

ปฏิบัติต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีนี้ ทั้งนี้ เห็นว่า จากที่ได้ศึกษามาแล้ว การดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้นมีกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ.ค. เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบข้าราชการอยู่แล้ว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการในกรณีดังกล่าวอีกย่อมเป็นการซ้ำซ้อนกันโดยหากพิจารณาในแง่ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยย่อมไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ที่ไม่ได้รับโอกาสในการทบทวนการดำเนินการทางวินัยจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในส่วนการดำเนินการลงโทษทางวินัยนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มุ่งชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาโดยพิจารณาเพียงว่าการกระทำประกอบประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ และมุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น แต่การดำเนินการทางวินัยนั้นนอกจากมุ่งหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษแล้วยังต้องคำนึงถึงขวัญและกำลังใจของข้าราชการด้วย การลงโทษทางวินัยจึงควรคำนึงถึงหลักมโนธรรมตามสมควรด้วย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่ถูกต้องเหมาะสม

นอกจากนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 แล้วจะเห็นได้ว่า ในส่วนการชี้มูลความผิดข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ กลับมีการกำหนดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็วโดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนเท่านั้น ไม่ถูกผูกพันให้ต้องพิจารณาฐานความผิดตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าในส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนก็ควรได้รับการปฏิบัติในทำนองเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติเฉพาะกรณีข้าราชการพลเรือน

นอกจากนี้ จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัยในประเทศที่มี ก.พ.ค. เช่นเดียวกับประเทศไทย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบ ก.พ.ค. ของประเทศไทย พบว่า คำวินิจฉัยของ Merit System Board (ก.พ.ค. ของสหรัฐอเมริกา) ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ และถือว่าคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ดังกล่าว ถือว่าเป็นที่สุดใฝ่ฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย โดย ก.พ.ค. ของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นองค์กรอิสระของฝ่ายบริหาร

และมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการเช่นเดียวกับประเทศไทย และภายหลังจากสิ้นสุดวิธีพิจารณาของฝ่ายบริหารแล้ว ข้าราชการพลเรือนยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (Federal District Court) โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่า องค์กรต้นสังกัดได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับของตนอย่างถูกต้องหรือไม่ (พิจารณาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย) เช่นเดียวกับประเทศไทยซึ่งกำหนดให้คดีพิพาทที่เกิดจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ต่างกันตรงที่ศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยในการดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่ปรากฏว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา มีองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วผูกพัน ก.พ.ค. เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทย

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช..

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นคณะกรรมการที่สังกัดอยู่ในองค์กรอิสระ ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีอำนาจหน้าที่ได้สวนกรณีร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง กรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้สวนและวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวศิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตลอดจนตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่า

ก. แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นข้าราชการในข้อหากระทำการทุจริตต่อหน้าที่. ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองไม่ใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกิดจากการชี้มูลความผิดดังกล่าว

ข. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อ.505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1037/2558

เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2558 ศาลปกครองสูงสุดได้อ่านคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ.505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1037/2558 คดีระหว่าง นายสมปอง คงศิริ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยสรุปสาระสำคัญของคำพิพากษาว่า เมื่อพิเคราะห์จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่น เป็นการกระทำไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ที่จะถือเอารายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดี คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามความผิดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ในแง่ของการลงโทษทางวินัยฐานอื่น ๆ ไม่มีอำนาจดำเนินการเนื่องจากมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล (ก.พ.ค.) ดำเนินการอยู่แล้ว

นอกจากนี้ จากการศึกษาองค์กรด้านปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ และเกาหลี พบว่า เมื่อองค์กรปราบปรามการทุจริตได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนความผิดฐานทุจริตตามอำนาจหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็จะดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนทั้งหมดไปให้หน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสำนักงานอัยการของประเทศไทยเพื่อดำเนินการต่อไป โดยไม่ปรากฏว่าองค์กรปราบปรามการทุจริตเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 ให้อำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยซึ่งเป็นการชี้มูลความผิดที่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาให้ต้องปฏิบัติตามการออกสั่งลงโทษโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนใหม่และไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลได้ การดำเนินการโดยอาศัยบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศได้

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ดำเนินการทางวินัย (ก.พ.ค.) บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และศึกษาองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการดำเนินการซึ่งมีผลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีความซ้ำซ้อนกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีองค์กรที่ดำเนินการทางด้านวินัยที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะอยู่แล้ว เช่นเดียวกับต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ที่การดำเนินการทางวินัยในฝ่ายบริหารเป็นเรื่องของ ก.พ.ค. โดยไม่ปรากฏว่ามีองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีอำนาจในการชี้มูลความผิด และในประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันการดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตของข้าราชการเป็นเรื่องของการดำเนินคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม และการดำเนินคดีทุจริตนักการเมืองเป็นเรื่องคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลพิเศษ ส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ปรากฏว่ามีองค์กรปราบปรามการทุจริตเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการชี้มูลความผิดข้าราชการที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แต่การกำหนดให้ผู้ถูกชี้มูลความผิดไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาทบทวนจาก ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีกระบวนการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยนั้น ย่อมไม่ถูกต้องเหมาะสม และโดยที่เหตุดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจากการศึกษาไม่ปรากฏว่าในประเทศฝรั่งเศสมีบทบัญญัติตัดอำนาจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังเช่นกรณีตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติมาตรา 92 โดยกำหนดว่า การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการต่อไป โดยให้ถือการชี้มูลความผิดและสำนวนการไต่สวนของอนุกรรมการไต่สวนเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของหน่วยงาน และในการพิจารณาความผิดของผู้บังคับบัญชาหากมีการรับฟังข้อเท็จจริงหรือเหตุผลที่แตกต่างจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดให้แสดงเหตุผลทุกกรณี ดังนี้ ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาด้านการพิจารณาคดีของศาลในคดีดังกล่าวไปโดยปริยาย

3. การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองและบทบัญญัติเรื่องการร้องสอด

3.1 ปัญหาและหลักการแสวงหาข้อเท็จจริงในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความแตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ในคดีปกครองตุลาการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงคือ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา ทั้งการจัดให้มีการโต้ตอบกันระหว่างคู่กรณีโดยการแสวงหาข้อเท็จจริงสี่ขั้นตอน (คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม) ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนอาจกำหนดประเด็นให้คู่กรณีให้การหรือชี้แจงตอบโต้ หรืออาจจะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยการนัดไต่สวนคู่กรณี โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง ซึ่งไม่จำเป็นต้องผูกพันเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเข้าสู่คดีเท่านั้น นอกจากนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นๆ ที่จำเป็นได้ด้วยตนเอง ทั้งการเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ การเดินเผชิญสืบ เป็นต้น ในขณะที่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมในคดีแพ่งซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ศาลหรือผู้พิพากษาเป็นเพียงกรรมการที่กำกับดูแลให้คู่ความปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความเท่านั้น คู่ความมีหน้าที่กล่าวอ้างและนำสืบ หักล้างกันด้วยพยานหลักฐานซึ่งแต่ละฝ่ายนำเข้าสู่คดี ผู้พิพากษาไม่มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง ดังนั้น การดำเนินคดีจึงขึ้นอยู่กับเทคนิคและความเชี่ยวชาญของคู่ความ หรือทนายความเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องมาจากคู่ความทั้งสองฝ่ายในคดีของศาลยุติธรรมต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน ในขณะที่คดีปกครองคู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นประชาชนส่วนอีกฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ตุลาการจึงจำเป็นต้องเข้ามาแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีคดีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี พ.ศ. 2543 ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งกระบวนการไต่สวนจะเน้นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก เนื่องจากปัญหาที่ศาลจะพิจารณาโดยหลักเป็นปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยมีได้เน้นการพิจารณาด้วยวาจาซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง โดยระบบไต่สวนไทยรับรูปแบบมาจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน โดยที่กระบวนการพิจารณาด้วยเอกสารนั้น เป็นหลักที่เน้นความรวดเร็วของการพิจารณาคดีปกครองแต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า การใช้หลักกระบวนการพิจารณาด้วยเอกสารแต่เพียงประการเดียวนั้นก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างมาก ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาเกิดขึ้นจากการขอขยายระยะเวลาในการจัดทำเอกสารโต้ตอบของคู่กรณีเอง และเกิดจากการขอขยายระยะเวลาทำคำชี้แจงของหน่วยงานของรัฐหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้อำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนในการไต่สวนหรือเรียก พยานหลักฐานอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่ามีคดีจำนวนไม่น้อยที่ตุลาการเจ้าของ สำนวนไม่ได้ใช้อำนาจของตนในการไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่ปรากฏใน เอกสารของคู่กรณี

จากปัญหาดังกล่าวในคดีปกครองเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ อันเนื่องมาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เช่นเดียวกัน ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่ได้ แสวงหาข้อเท็จจริงจาก ป.ป.ช. โดยตรง ทั้งที่ การพิจารณาออกคำสั่งลงโทษล้วนพิจารณาตามการชี้ มูลของ ป.ป.ช. ผู้สั่งลงโทษ และผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ เท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ผู้ศึกษาจึงเห็น ว่า การที่ศาลไม่ได้เรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีนั้นย่อมไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณี ทั้งผู้ฟ้อง คดีซึ่งเป็นผู้ถูกชี้มูลความผิด และฝ่ายหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งไม่อาจต่อสู้คดีเป็นอย่างอื่นนอกจากอ้างว่าได้ออกคำสั่งลงโทษตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทำให้มีความเสี่ยงต่อการแพ้คดี ในกรณีนี้จะเห็น ได้ว่ามีความแตกต่างกันกับกรณีที่ ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเอง กล่าวคือในคดีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเอง เมื่อมี การออกคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมีอำนาจ ในการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและดุลพินิจในการกำหนดโทษ ดังนั้น ศาลจึงไม่จำเป็นต้องเรียก คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นผู้สอบสวนความผิดและกำหนดฐานความผิดเข้ามา ในคดี แต่ในกรณีการดำเนินการทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการลงโทษให้เป็นไปตามการชี้มูลของ ป.ป.ช. โดยมี ดุลพินิจเพียงการกำหนดโทษว่าจะลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐาน ความผิดจากวินัยอย่างร้ายแรงเป็นวินัยไม่ร้ายแรงได้ หรือไม่อาจพิจารณาข้อเท็จจริงว่าการกระทำ เป็นความผิดหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ในทางปฏิบัติศาลย่อมไม่อาจพิจารณาพิพากษา คดีหรือไม่อาจวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่วินิจฉัยว่าการชี้ มูลของ ป.ป.ช. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าศาลควรที่จะเรียกให้ ป.ป.ช. เข้า มาในคดี เช่นเดียวกับคดีในประเทศเยอรมันซึ่งหากศาลเห็นว่าคดีใดไม่สามารถพิพากษาตัดสินได้ โดยไม่ได้เรียกคู่กรณีเช่นนี้เข้ามาในคดี ศาลก็จะดำเนินการเรียกคู่กรณีเช่นนี้เข้ามาในคดีเพื่อให้ สามารถพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบบนคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยจะใกล้เคียงอย่างยิ่งกับประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในฝรั่งเศสเมื่อเกิดกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีความผิดเกิดขึ้นองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะทำรายงานเกี่ยวกับกรณีการลงโทษทางวินัยเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะได้เสนอรายงานต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษไม่จำเป็นต้องผูกพันต้องลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามแนวทางที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นมา ดังนั้น มติของคณะกรรมการสอบสวนวินัย (ซึ่งเทียบได้กับมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.) จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ได้รับคำสั่งสอบสวนทางวินัย จึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่ศาลปกครองของไทยได้วินิจฉัยไว้

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งถูกลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง คณะกรรมการสอบสวนวินัยได้ดำเนินการสอบสวนและเสนอความเห็นมายังผู้บังคับบัญชา โดยไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาให้รับฟังข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยได้เสนอมา มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและมีความเห็นเป็นอย่างอื่นเพื่อมีคำสั่งได้ และเมื่อมีการอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกันไม่ถูกผูกพันตามความเห็นดังกล่าว ดังนั้น ตราบไคที่ยังไม่มีการออกคำสั่งลงโทษ ถ้ายังมีเพียงคำสั่งสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง จึงไม่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากอาจมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งโดยผู้บังคับบัญชาหรือโดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ ในขณะที่ผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เป็นเช่นนั้น ผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ถูกบังคับให้ต้องออกคำสั่งลงโทษตามคำชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หากเราพิจารณาว่ามติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกชี้มูลแล้ว ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของ ป.ป.ช. เนื่องจากศาลสามารถกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงไม่จำเป็นต้องเรียกเข้ามาในคดีโดยการกำหนดให้เป็นผู้ร้องสอด หน่วยงานทางปกครองและผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งมีความเสี่ยงที่จะแพ้คดีน้อยลงเนื่องจากข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้เข้ามาในคดีย่อมทราบรายละเอียดการชี้มูลความผิดและให้การต่อสู้คดีได้ดีกว่าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งไม่ได้ดำเนินการทางวินัยเองมาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ ผลของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว ผู้บังคับบัญชามีความเสี่ยงที่ต้องถูกฟ้องข้อหาละเมิดจากการออกคำสั่งในกรณีที่ศาลพิจารณาว่า

คำสั่งที่ออกตามการชี้มูลดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ชี้มูลไม่ต้องรับผิดชอบต่อการชี้มูลความผิดแต่อย่างใด ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งซึ่งควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ควรเข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นแล้วมีคำสั่งให้ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่ ก็ตาม แต่คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดก็ผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีนั้น ๆ เท่านั้น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมิใช่กฎหมายจึงไม่ผูกพันให้ศาล (ตุลาการ) หรือองค์กรคณะตัดสิน เช่นเดียวกันในคดีต่อมา ด้วยเหตุนี้ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันให้เรียก คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีทุกคดีซึ่งเป็นเหตุให้ปัจจุบันในคดีพิพาทดังกล่าวองค์กร คณะพิจารณาพิพากษาก็ยังคงมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกันเช่นเดิม กล่าวคือ บางองค์กรคณะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางองค์กรคณะมีคำสั่งรับคำฟ้อง หรือในการแสวงหาข้อเท็จจริง บางองค์กรคณะมีคำสั่งเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดี บางองค์กรคณะให้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงข้อเท็จจริง บางองค์กรคณะไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากพิจารณาว่าการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง หรือเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการบัญญัติกฎหมายโดย กำหนดให้มีการให้โอกาสคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีย่อมเป็นการแก้ไข ปัญหาในทางการพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ ซึ่งจะทำให้มีการปฏิบัติซึ่งเป็นไปในทิศทาง เดียวกัน

3.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องสอด

การที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องสอดเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีนั้น ก็เพื่อให้ การพิจารณาพิพากษาคดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันได้ดำเนินเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน ทำให้ไม่เกิด ความสับสนในมาตรฐานของการชี้ขาดตัดสินคดีและบุคคลเกี่ยวข้องหลายฝ่ายในคดีไม่ต้องไป ฟ้องร้องเป็นคดีอีกต่างหากในภายหลัง ทำให้ผู้ร้องสอดได้มีโอกาสป้องกันสิทธิของตนได้ทันทั่วทั้ง และการร้องสอดยังเป็นการกระทำที่เป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในทางคดี ทำให้บุคคลที่ควรเข้ามาใน คดีแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาในคดีอาจร้องสอดเข้ามาในคดีได้ และการพิจารณาคดีอาจกระทำได้โดย รวดเร็วกว่าฟ้องเป็นคดีใหม่และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า การร้องสอดมีบทบาทสำคัญในคดีปกครอง ดังนี้

(1) ศาลอาจใช้หลักกฎหมายดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเรียกค่าเวนคืนที่ดิน โดยฟ้องกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรี โดยไม่ได้ฟ้องกรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเวนคืนที่ดินนั้นศาลอาจมีคำสั่งเรียกกรมทางหลวงเข้ามาในคดี เพื่อให้พิจารณาและพิพากษาคดีไปในคราวเดียวโดยไม่ต้องให้มีการฟ้องเป็นคดีขึ้นใหม่อีก

(2) การขอให้พิจารณาคดีใหม่ คดีปกครองมีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว กฎหมายให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นที่จะมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีต่างๆ ที่บัญญัติไว้ เช่น มีข้อบกพร่องที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม รวมตลอดถึงกรณีที่บุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วย ดังนั้น หากศาลเห็นว่าการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้น อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลใด ศาลก็อาจใช้อำนาจเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอดได้ เพื่อให้การพิจารณาและพิพากษาคดีนั้นเสร็จไปในคราวเดียว

การร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 57 ประเภทของการร้องสอด

ก. การร้องสอดด้วยความสมัครใจ

การร้องสอดประเภทนี้อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม และกรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น” การร้องสอดตามกรณีนี้ เป็นการยื่นคำร้องขอโดยตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นใหม่ ไม่ได้เข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมกับคู่ความเดิม หรือเข้าแทนที่คู่ความเดิมสามารถร้องสอดเข้ามาได้ 2 ระยะ คือ ร้องสอดในระหว่างการพิจารณาคดี และร้องสอดในชั้นมีการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

**ข. การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือเข้ามาแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
ตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง**

เป็นการร้องสอดด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียว โดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น แต่ว่าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการ เสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

**ค. การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แห่งประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง**

มาตรา 57 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า
“ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไล่เบี้ยหรือเพื่อใช้ค่าทดแทนถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่ถูกหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใดๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษา โดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้” การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกเข้ามาในคดีแบ่งเป็น 2 กรณี คือ 1) ศาลเรียกเข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามาตามมาตรา 57 (3) (ก) และ กรณีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) (ข) กับ 2) ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเป็นคู่ความเองเนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเรียกเข้ามาเองเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามมาตรา 57 (3) (ข) คู่กรณี

การร้องสอดตามกฎหมายอื่น

การร้องสอดเข้ามาในคดีไม่ได้มีแต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น อาจมีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้

การพิจารณาสีทธิเรื่องการร้องสอด หากมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการร้องสอดเป็นการเฉพาะจะต้องพิจารณาตามบทบัญญัตินั้น ๆ ด้วยว่าเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษหรือไม่ อย่างไร ไม่ใช่พิจารณาเพียงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความแพ่งเท่านั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ร้องสอดเป็นพิเศษ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง การร้องสอดขอรับส่วนแบ่งมรดกตามมาตรา 1749 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ามีคดีฟ้องเรียกทรัพย์มรดก ผู้ซึ่งอ้างว่าตนเป็นทายาทมีสิทธิในทรัพย์มรดกนั้น จะร้องสอดเข้ามาในคดีก็ได้ แต่ศาลจะเรียกทายาทอื่น นอกจากคู่ความหรือผู้ร้องสอดให้เข้ามารับส่วนแบ่ง หรือกันส่วนแห่งทรัพย์มรดกไว้เพื่อทายาทอื่นนั้นไม่ได้” หรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี”

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร้องสอด

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่า การร้องสอดจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายและระยะเวลาในการฟ้องคดี เช่น ผู้ร้องสอดต้องเป็นบุคคลภายนอกคดี การร้องสอดต้องทำในศาลปกครองชั้นต้นก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือในศาลปกครองสูงสุดก่อนศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในกรณีฟ้องตรงการร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม บุคคลภายนอกต้องร้องสอดเข้ามาในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดในกรณีฟ้องตรง ผู้ร้องต้องมีลักษณะเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายฯ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย เป็นต้น

ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาคำร้องสอด

บทบัญญัติมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความ อาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด” จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่า การที่บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า อาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ มีความหมายว่า เป็นการให้อำนาจศาลที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรอนุญาตให้เข้ามาเป็นคู่ความก็ได้ หรือไม่อนุญาตก็ได้ แล้วแต่ว่าคำร้องนั้นมีเหตุอันสมควรหรือไม่ ไม่เป็นการบังคับให้ศาลจำต้องอนุญาตให้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความได้เสมอไปทุกกรณี หากศาลเห็นว่า การอนุญาตให้บุคคลภายนอกนั้นเข้ามาในคดีแล้วก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ศาลจะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ร้องสอดก็ได้

การร้องสอดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากปัญหาการตีความสถานะทางกฎหมายของ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสองแนวทางการตีความว่ามติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงกระบวนการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือมติดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ในกรณีเช่นนี้ในกรณีที่ยังไม่มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง (คำสั่งปลดออกหรือไล่ออก) ผู้ถูกคำสั่งลงโทษนำคดีมาฟ้อง ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการที่ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือมติชี้มูลของ ป.ป.ช. เป็นเพียงกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง แต่ในกรณีที่มีการออกคำสั่งลงโทษแล้วและผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนทั้งคำสั่งลงโทษและมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่ศาลวินิจฉัยว่า มติชี้มูลของ ป.ป.ช. เป็นเพียงกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น น่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากศาลย่อมไม่อาจพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปได้หากไม่ได้วินิจฉัยว่าการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ล้วนถูกบังคับให้ต้องออกคำสั่งลงโทษหรือพิจารณาอุทธรณ์ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ทั้งบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวแล้ว ซึ่งผลจากกรณีดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการศึกษาคดีของศาลปกครองซึ่งส่วนหนึ่งมีคำสั่งรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. และส่วนหนึ่งมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนนี้ นอกจากนี้ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีก็ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในบางคดี (บางองค์คณะ) ศาลมีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี โดยลักษณะการแจ้งสิทธิให้ร้องสอด ให้ทำคำชี้แจง แต่ในบางคดีไม่มีการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และนอกจากนี้ ในบางคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่ามีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงยื่นคำร้องขอเป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในคดี การพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้องสอดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งในทางปฏิบัติซึ่งมีการดำเนินการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางคดีศาลมีคำสั่งรับคำร้องสอดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้เป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม หรือการร้องสอดเพราะถูกระทบสิทธิตาม ป.วิ.พ. มาตรา 57 (1) และ (3) ส่วนในบางคดีมีการร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อเป็นคู่ความร่วมมือกับผู้ฟ้องคดีหรือร้องสอดตาม ป.วิ.พ. มาตรา 57

(2) โดยผลของการร้องสอดทั้งสองรูปแบบนั้นมีผลแตกต่างกัน โดยที่การร้องสอดโดยใช้สิทธิของตนเองหรือร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะผู้ร้องสอดสามารถใช้สิทธิในทางต่อสู้คดีเสมือนว่าตนถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ มีสิทธินำพยานหลักฐานเข้าสืบได้อย่างกว้างขวาง ในขณะที่การร้องสอดเข้าร่วมเป็นคู่กรณีฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ผู้ร้องสอดย่อมไม่อาจใช้สิทธิอย่างอื่นนอกเหนือจากสิทธิของคู่กรณีเดิม

แต่อย่างไรก็ดี จากที่ได้ศึกษามาแล้วจะเห็นได้ว่าในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลของ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลไม่อาจพิพากษาคดีได้ หากไม่ได้วินิจฉัยก่อนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ซึ่งจำเป็นต้องมีพยานหลักฐานจาก ป.ป.ช. เป็นสำคัญตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุด และจากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศพบว่า ในประเทศเยอรมันในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลนั้น ศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยอาจเรียกผู้มีส่วนร่วมในคดี หรือผู้ถูกเชิญให้เข้ามาในคดี ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลในคดีนั้นไม่อาจตัดสินได้หากว่าไม่ได้มีการกล่าวถึง อธิบาย หรือยืนยันถึงบุคคลดังกล่าว ซึ่งเห็นว่าเป็นบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องการร้องสอดในกฎหมายไทยนั่นเอง และจากการศึกษาบทบัญญัติในเรื่องการร้องสอดของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่า การร้องสอดเป็นบทบัญญัติซึ่งมีขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีได้เข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกันไม่ต้องมีการร้องฟ้องกันอีก และบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องสอดนั้น กฎหมายกำหนดให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีสอดเข้ามาในคดีได้ด้วยเหตุผลหลัก ๆ สามประการ คือ (1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียเนื่องจากตนเป็นผู้ถูกระทบสิทธิ (2) เพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น และ (3) เพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี ซึ่งแบ่งเป็นกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้เข้ามาในคดี หรือ โดยถูกหมายเรียกโดยคำสั่งศาลเมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอเมื่อมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือเมื่อศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกเข้ามาเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

จากบทบัญญัติดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า การที่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่กรณีจะเข้ามาในคดีนอกจากจะมีลักษณะเป็นผู้ถูกระทบสิทธิ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี หรือถูกคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามาในคดีแล้ว การร้องสอดจะต้องได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เช่น เรื่องเงื่อนไขและระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น ประกอบกับการจะพิจารณาให้ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือไม่นั้นเป็นดุลพินิจของศาลที่ต้องพิจารณาอนุญาตให้บุคคลภายนอกนั้นเข้ามาในคดี โดยหากศาลเห็นว่า การร้องสอดเข้ามาในคดีของผู้ร้องสอดจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาคดีก็อาจไม่อนุญาตให้มีการร้องสอดเข้ามา

ในคดีก็ได้ ดังนั้น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้วิเคราะห์มาแล้วว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาข่มขู่ผลเสียต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีของศาลและคู่กรณี หากจะแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายโดยบัญญัติให้ศาลเรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข่มขู่กับหลักการเรื่องการร้องสอดดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เช่นเดียวกับกรณีที่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้ซึ่งอ้างว่าตนเป็นทายาทมีสิทธิในทรัพย์มรดกจะร้องสอดเข้ามาในคดีฟ้องเรียกทรัพย์มรดก ก็ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง การร้องสอดขอรับส่วนแบ่งมรดก ตามมาตรา 1749 หรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบหรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี โดยลักษณะที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องสอดเข้ามาในคดีได้ หรือกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอต่อศาลเพื่อให้เรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีได้ ซึ่งหากศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการร้องสอดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ย่อมรับคำร้องสอดและอนุญาตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอดเข้ามาในคดีได้ โดยจะมีลักษณะปฏิบัติเช่นเดียวกันในทุกคดี ทั้งนี้ หากมีบทบัญญัติดังกล่าวแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ยื่นคำร้องขอเข้ามาในคดี หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ขอให้ศาลเรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนไม่ได้เข้ามาในคดีจึงทำให้ได้รับความเสียหายแล้วจะมาขอพิจารณาคดีใหม่ไม่ได้ ซึ่งจะทำให้คดีดังกล่าวได้เสร็จสิ้นไปโดยสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีอย่างทันที่ และเป็นการแก้ปัญหาในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันในทุกๆ คดี ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการระบวนพิจารณาของศาลปกครองในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่ได้ศึกษาแล้วว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาลนั้นส่งผลกระทบต่อหลายประการ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะทางเลือกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็น 3 แนวทาง ดังนี้

2.1 แนวทางที่ 1

2.2.1 จากการศึกษาวิเคราะห์ห้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรดำเนินการด้านวินัยโดยเฉพาะ พบว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยการดำเนินการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีความซ้ำซ้อนกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีองค์กรที่ดำเนินการทางด้านวินัยที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะอยู่แล้ว การกำหนดให้ผู้ถูกชี้มูลความผิดไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาบททวนจาก ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการดำเนินการทางวินัย และมีกระบวนการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยนั้นย่อมไม่ถูกต้องเหมาะสม และโดยที่เหตุดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ทั้งจากการศึกษาพบว่า การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจากการศึกษาก็ไม่ปรากฏว่าในประเทศฝรั่งเศสมีบทบัญญัติตัดอำนาจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังเช่นกรณีตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เพราะในประเทศฝรั่งเศสการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชา และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และศาลปกครอง ส่วนการดำเนินการเรื่องการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่ถูกกล่าวหาต้องถูกดำเนินคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ส่วนการดำเนินคดีทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองนั้น ก็เป็นเรื่องการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลพิเศษ

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่า เมื่อการดำเนินการทางวินัยมีองค์กรที่ดำเนินการ เช่น ก.พ.ค. อยู่แล้ว การดำเนินการทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ควรที่จะให้ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้มีอำนาจในการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของการดำเนินการทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสโดยเห็นว่า หากมีแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติมาตรา 92 โดยกำหนดว่า การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการต่อไป โดยให้ถือการชี้มูลความผิดและ

สำนวนการไต่สวนของอนุกรรมการไต่สวนเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของหน่วยงาน และในการพิจารณาความผิดของผู้บังคับบัญชาหากมีการรับฟังข้อเท็จจริงหรือเหตุผลที่แตกต่างจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดให้แสดงเหตุผลทุกกรณี เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ต่อมาได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่พอใจคำสั่งลงโทษทางวินัยจะอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. โดยที่หากมีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวตามที่ได้อ้างมาแล้ว ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ก็จะสามารดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาทั้งในแง่ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ นอกจากนี้จะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยแล้ว ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาในด้านการพิจารณาคดีของศาลในคดีดังกล่าวไปโดยปริยาย

2.2 แนวทางที่ 2

แก้ไขในชั้นก่อนกระบวนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย (แก้ไขบทบัญญัติกฎหมายก่อนคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล)

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาตามแนวทางที่ได้วิเคราะห์หามาผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขในส่วนที่ให้ผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันวินิจฉัยลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิด จึงเห็นควรแก้ไขให้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับข้อความในวรรคสองโดยกำหนดให้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้มูลความผิดดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้ง เช่นเดียวกับกรณีการชี้มูลความผิดข้าราชการตุลาการ และข้าราชการอัยการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยในกรณีนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีให้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะแก่กรณีข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการประเภทอื่น โดยให้มีการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านผลการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อติดตามในกรณีที่มีการฟ้องคดีดังกล่าวต่อไป โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จากเดิม คือ

“มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มี

มติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน บุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการ ตุลาการประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่ กรณีเพื่อพิจารณาคำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็วโดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการ สอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธาน กรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยัง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

ให้มีการแก้ไขข้อความให้เป็นดังนี้

“ มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณา พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธาน กรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผล ประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษ ทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

วรรคสอง ให้ยกเลิก

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธาน กรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยัง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

2.3 แนวทางที่ 3

แก้ไขกฎหมายในชั้นกระบวนการที่มีคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองแล้ว ตามที่ได้วิเคราะห์แล้วว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาลนั้น ส่งผลต่อรูปคดี การรับฟังข้อเท็จจริงของศาล และท้ายที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมส่งผลกระทบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรผู้ปราบปรามการทุจริต และส่งผลกระทบต่อกรณีที่มีการขอให้พิจารณาคดีใหม่ทำให้การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายต้องล่าช้าออกไป ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และทำให้คดีเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน โดยเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมเป็นมาตรา 92/1 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ความว่า

“มาตรา 92/1 ถ้ามีคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากการชี้มูล ความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะร้องสอดเข้ามาในคดีก็ได้

ในการนี้ หากคู่กรณีหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดี เห็นว่า ตนจะได้รับประโยชน์จากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาล คู่กรณีหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดี”



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- คณิต ฒ นคร .(2548). กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, หน้า 138.
- จิตติคุณ แพงคุณ .(2549). *คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ*. (วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- จิรนิติ หะวานนท์ .(ม.ป.ป.). วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา
บทความ หน้า 64-69.
- เจตน์ สดาวรรสีลพร .(ม.ป.ป.). สถาบันข้าราชการ กับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย :
ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส วารสารวิชาการศาลปกครอง
ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม –สิงหาคม 2549 หน้า 67-71.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ .(ม.ป.ป.). ระบบการพิจารณาความผิดทางอาญาของนักรการเมืองระดับสูง
ในประเทศฝรั่งเศส,รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศ.ดร.ประยูร
กาญจนกุล หน้า 105-107.
- บรรเจิด สิงคนดี .(ม.ป.ป.). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน”, ฉบับที่ 29 หน้า 5
2 มิถุนายน 2542 : วารสารนิติศาสตร์.
_____.(ม.ป.ป.). “หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (Untersuchungsgrundsatz) ในคดี
ปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 หน้า 158-169,
พฤษภาคม-สิงหาคม 2545. สำนักงานศาลปกครอง : วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- บุบผา อัครพิมาน .(ม.ป.ป.). เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมาย
ฝรั่งเศส www.pub-law.net เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2549.
- พิพัฒน์ จักรางกูร .(2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1), หน้า 19
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- ศรณรงค์ นิลสาธิตา .(2556). *ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.*
(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต,
กรุงเทพฯ.
- สัญญา ศิริเดช .(2556). *ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพล
เรือน : ศึกษากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย*. (วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0029/0102 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2555 เรื่อง แจ้งประสานการปฏิบัติในการต่อสู้คดี.
- สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.(2550). “คู่มือการดำเนินการทางวินัย” (พิมพ์ครั้งที่ 2). กลุ่มโรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.
- อุดม เฟื่องฟูง .(2548). รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547, หน้า 76. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ .(2540). “กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง”. (มกราคม-มีนาคม). ตุลาคม.44,1.
- M.Philippe MARTIN .(2544). “กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส” ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม. หน้า 94-117, วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555
- ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวสุพัตรา คำแพง
วัน เดือน ปีเกิด	25 พฤษภาคม 2527
สถานที่เกิด	อำเภอขามน้อย จังหวัดศรีสะเกษ
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2549 เนติบัณฑิตไทย รุ่นที่ 64 พ.ศ. 2554
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

