

การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของ  
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม : ศึกษากรณี  
คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิด



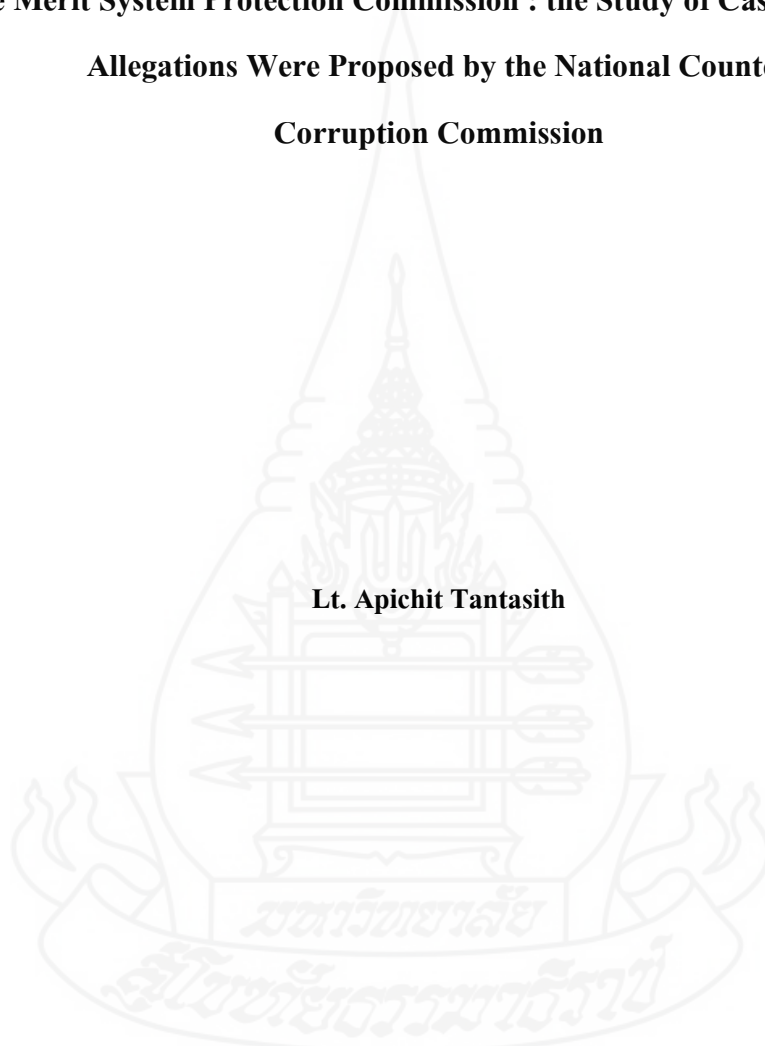
เรือเอกอภิชาติ ตัณฑสิทธิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2558

**The Appeal of Disciplinary Punishment Order under a Consideration of  
the Merit System Protection Commission : the Study of Case in Which  
Allegations Were Proposed by the National Counter  
Corruption Commission**

**Lt. Apichit Tantasith**



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน

ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม : ศึกษากรณี

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิด

ชื่อและนามสกุล

เรือเอก อภิชาติ ตันตสิทธิ์

วิชาเอก

กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา

นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา

1. รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2559


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
.....ประธานกรรมการ

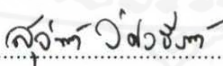
(อาจารย์ ดร. รังสิกร อูปพงศ์)

  
.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)

  
.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

  
.....ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิสวธีรานนท์)

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาการุณาของศาสตราจารย์ มาลี สุรเชษฐ ซึ่งได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ภาณุมาศ ชัดเงางาม ซึ่งได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม โดยท่านทั้งสองได้ให้คำแนะนำ คำปรึกษา ตลอดจนชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ทั้งๆ ที่ท่านมีภารกิจในการสอนเป็นจำนวนมาก แต่ท่านยังคงเอาใจใส่และติดตามความคืบหน้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรังสิการ อุปพงษ์ ตูลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งตรวจวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในด้านข้อมูล ตลอดจนให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้เรียบร้อยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์จิตรา เพ็ชรล้ำเลิศ และท่านประณู สุวรรณภักดี ซึ่งท่านได้ให้คำปรึกษาตั้งแต่การเขียนโครงร่างวิทยานิพนธ์ และได้ให้ข้อคิดเห็น ตลอดจนแนะนำหนังสือ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณคุณสุจิตรา พุ่มไสว เจ้าหน้าที่งานเลขานุการกิจ สาขานิติศาสตร์ ที่คอยให้ติดตาม ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดาของผู้เขียน ผู้ซึ่งให้ความรักความอบอุ่น คอยอบรมเลี้ยงดู ปลูกฝังสิ่งที่ดีงาม และเป็นกำลังใจให้กับผู้เขียนมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านที่คอยประสิทธิ์ประสาทวิชา ขอบคุณภรรยาและบุตร ที่เป็นกำลังใจและสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนมาโดยตลอด และเป็นแรงผลักดันให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอขอบคุณบุคคลอีกหลายท่านที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งผู้เขียนไม่อาจเอ่ยนามไว้ ณ ที่นี้ได้ครบถ้วน

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน แต่ถ้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว

อภิชาติ ตันทสิทธิ์

สิงหาคม 2559

**ชื่อวิทยานิพนธ์** การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ  
คุณธรรม : ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิด

**ผู้วิจัย** เรือเอกอภิชาติ ตันทสิทธิ์ รหัสนักศึกษา 2524002973 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ (2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม

**ปีการศึกษา** 2558

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน รวมถึงกรณีการชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลักการอุทธรณ์ และการวินิจฉัยอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย (2) ศึกษาที่มา วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และคณะกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (3) ศึกษาการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยของศาลปกครอง (4) ศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการ ก.พ.ค. กับองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 องค์กรศาลปกครองของไทย และองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส (5) ศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิด

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยทางกฎหมาย โดยการใช้วิธีเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยทางเอกสาร โดยรวบรวมค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ วารสาร บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาศาลปกครอง ตำบทยุทธศาสตร์ ตลอดจนหนังสือตอบข้อหารือที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า การลงโทษทางวินัยต้องเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และมีการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการให้เหตุผลประกอบ การพิจารณาตัดสินใจ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และบรรลุเป้าหมายของการลงโทษทางวินัย ในขณะที่เดียวกันต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกชนด้วย และในการควบคุมความชอบของคำสั่งลงโทษต้องมี การตรวจสอบตามหลักดังกล่าวเช่นกัน หากเป็นกรณีการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยปัจจุบัน คือ คณะกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งมีมาตรฐานสูงกว่าองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษเดิม มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ทำหน้าที่และมีกระบวนการพิจารณาคดีศาลปกครองชั้นต้น แต่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้มูลความผิดนั้น คณะกรรมการ ก.พ.ค. ถูกจำกัดอำนาจให้พิจารณาได้เฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากองค์กรพิจารณาคำสั่งลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสที่ไม่ปรากฏข้อจำกัดอำนาจในเรื่องนี้แต่อย่างใด ผู้วิจัยจึงเสนอให้การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดนั้น ควรมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งอำนาจในการใช้ดุลพินิจลงโทษ โดยไม่ต้องยึดตามฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล อันจะส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เกิดความเป็นธรรมกับผู้ถูกลงโทษ และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งคำนึงถึงการลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำผิด และหลักมนุษยธรรมที่ต้องทบทวนให้รอบคอบ

**คำสำคัญ** คณะกรรมการ ก.พ.ค. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิด การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

**Thesis title:** The Appeal of Disciplinary Punishment Order under a Consideration of the Merit System Protection Commission : the Study of Case in Which Allegations Were Proposed by the National Counter Corruption Commission

**Researcher:** Lt. Apichit Tantasith; **ID:** 2524002793; **Degree:** Master of Laws;

**Thesis advisors:** (1) Malee surachet, Associate Professor;

(2) Panumas Khad-ngao-ngam, Assistant Professor; **Academic year:** 2015

### Abstract

The purposes of this thesis are to 1) understand concepts and theoretical foundations of disciplinary punishment orders and appeals in civil services, especially those ruled out by the National Counter Corruption Commission; 2) examine purposes, responsibilities, accountabilities, and appealing procedures of (a) applicable agencies for disciplinary punishment orders established in response to the Civil Service Act 1992, and (b) the Merit Protection Board (as per the Civil Service Act 2008); 3) understand the roles of the Administrative Court in executing disciplinary punishment orders; 4) compare and contrast the appeal practices of Thai agencies with those in the US and France; and 5) suggest appropriate practices and improvement for the appealing procedures against disciplinary punishment orders.

This thesis is conducted based on the qualitative methodology. The procedures comprise of documentary search, collecting data from books, journals, articles, theses and dissertations, Administrative court decisions, internet database, local and international laws and relevant government documents.

The thesis findings show that, to be impartial and goal-oriented, disciplinary punishment order should be legal and evidence-based, and in accordance with overarching rationality and procedural monitoring without any violation of individual rights. The study also reveals that the Merit Protection Board of Thailand currently serves as a semi-judiciary agency with greater responsibility to act as a primary administrative court. However, the power of the Board is restricted as it can only cope with cases concerning supervisory-based penalization and ruled out by the National Anti-Corruption Committee. This conduct is different from those in similar organization processing appeals of disciplinary punishment order in US and France. The study suggests that the Merit Protection Board of Thailand should be empowered to consider and make judgments on any appeal cases against disciplinary penalties without guidance from the National Anti-Corruption Committee. This empowerment would benefit the appealing process in terms of fairness and legal rationality.

**Keyword:** The Merit Protection Board of Thailand , The National Counter Corruption Commission, The appeal disciplinary punishment order

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	5
3. สมมติฐานของการศึกษา .....	6
4. ขอบเขตการศึกษา .....	6
5. คำนียามศัพท์เฉพาะ .....	7
6. วิธีดำเนินการศึกษา .....	7
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
บทที่ 2 ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ การอุทธรณ์ และ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ .....	9
1. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ .....	9
1.1 ความหมายของวินัยข้าราชการ .....	9
1.2 เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดวินัยข้าราชการ .....	11
1.3 การรักษาวินัยข้าราชการ .....	12
1.4 ประเภทความผิดวินัยข้าราชการ .....	13
1.5 โทษทางวินัยข้าราชการ .....	14
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ .....	15
2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย .....	15
2.2 หลักการโต้แย้งคัดค้าน .....	21
2.3 หลักการพิจารณาความผิด .....	25
2.4 หลักการพิจารณากำหนดโทษ .....	26

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5 หลักการลงโทษทางวินัยข้าราชการ.....	29
3. การดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดมูลความผิด.....	31
3.1 ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	31
3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	32
3.3 หลักการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ.....	33
3.4 ขั้นตอนการลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	36
4. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	40
4.1 ความหมายของการอุทธรณ์.....	40
4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์.....	40
4.3 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์.....	56
4.4 หลักการวินิจฉัยอุทธรณ์.....	57
4.5 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.....	59
บทที่ 3 การดำเนินการทางวินัยและองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศไทย และต่างประเทศ.....	62
1. การดำเนินการทางวินัยและองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของไทย ..	62
1.1 การดำเนินการทางวินัยและองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535.....	62
1.2 การดำเนินการทางวินัยและองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551.....	76
2. การตรวจสอบการสั่งลงโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง.....	113
2.1 โครงสร้างของศาลปกครอง.....	116
2.2 อำนาจในการพิจารณาคดี.....	118
2.3 กระบวนพิจารณาคดีปกครอง.....	122

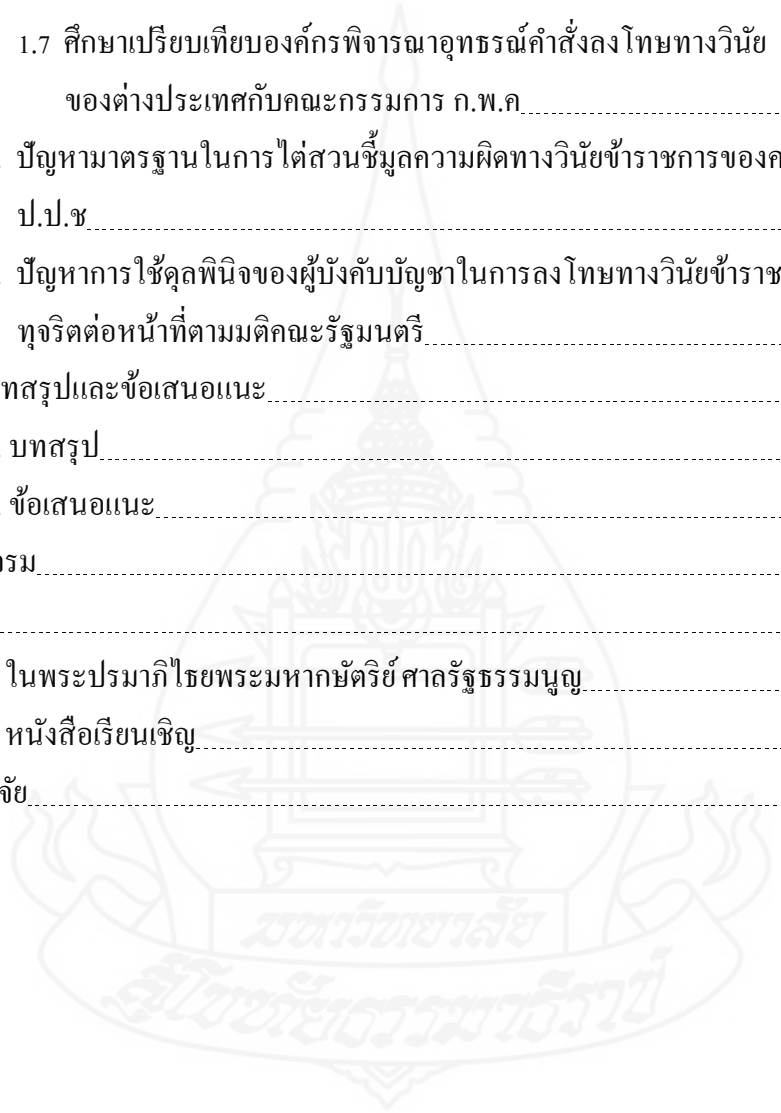


สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. องค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ.....	130
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	110
3.1.1 ประวัติความเป็นมา.....	130
3.1.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ Merit Systems Protection Board (MSPB).....	133
3.1.3 กระบวนการพิจารณาของ Merit Systems Protection Board (MSPB).....	136
3.1.4 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Systems Protection Board (MSPB).....	138
3.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	140
3.2.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคล.....	140
3.2.2 วินัยและโทษทางวินัยของข้าราชการ.....	141
3.2.3 กระบวนการสอบสวนวินัยและโทษทางวินัย.....	143
3.2.4 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	146
3.2.5 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	146
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการและชี้มูลความผิด.....	149
1. ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการและชี้มูลความผิด.....	149
1.1 หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	151
1.2 หลักการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	152
1.3 หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน.....	153
1.4 ศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการ ก.พ.ค. กับ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535.....	155
1.5 ศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งถือเป็นองค์กรตามความหมายของ คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท กับ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535.....	161

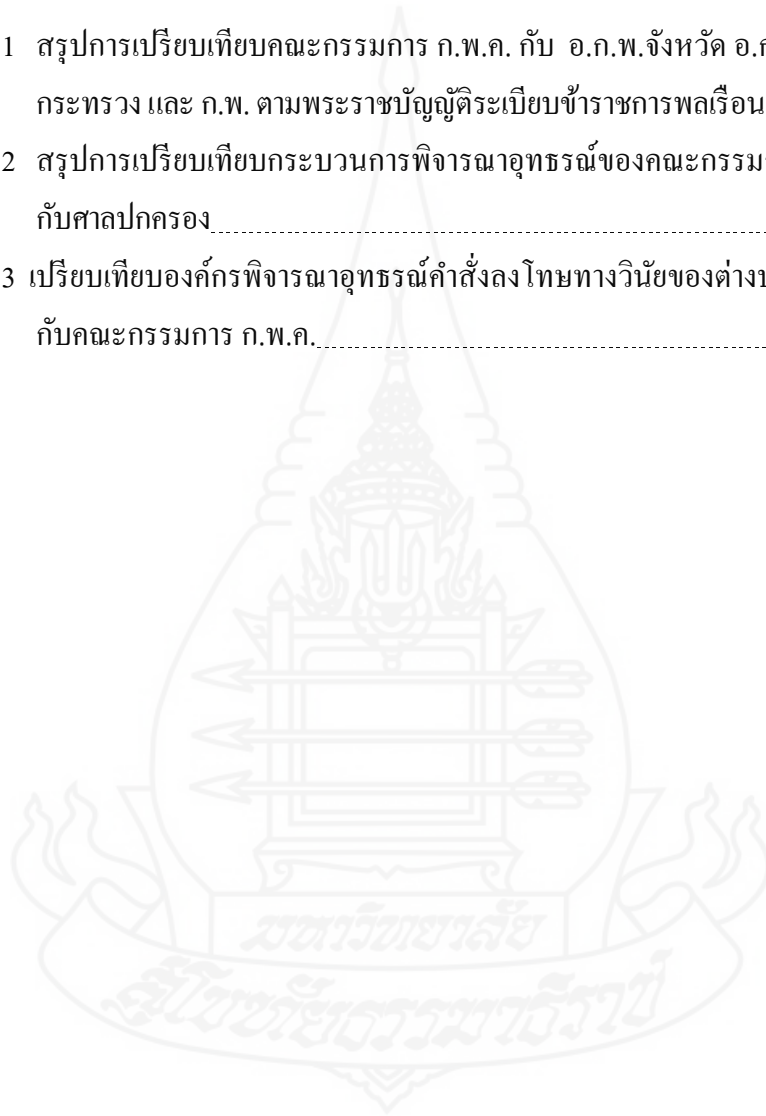
สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.6 ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กับศาลปกครอง.....	162
1.7 ศึกษาเปรียบเทียบองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ของต่างประเทศกับคณะกรรมการ ก.พ.ค.....	164
2. ปัญหามาตรฐานในการไต่สวนชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	168
3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยข้าราชการฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรี.....	172
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	175
1. บทสรุป.....	175
2. ข้อเสนอแนะ.....	177
บรรณานุกรม.....	186
ภาคผนวก.....	191
ก ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาสตราจารย์ ดร.สุธรรมนุญ.....	192
ข หนังสือเรียนเชิญ.....	208
ประวัติผู้วิจัย.....	224



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 สรุปการเปรียบเทียบคณะกรรมการ ก.พ.ค. กับ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง และ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535.....	158
ตารางที่ 4.2 สรุปการเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กับศาลปกครอง.....	163
ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ กับคณะกรรมการ ก.พ.ค. ....	167



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คำว่าวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นการประพฤติปฏิบัติในทางไม่ชอบ ไม่ควร<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังมีลักษณะเป็นจรรยาวิชาชีพของข้าราชการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย การกระทำใดที่เสื่อมเสียศักดิ์ศรีของตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงอยู่ในขอบข่ายที่อาจผิดวินัยข้าราชการได้ เมื่อข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัยจึงต้องถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งการลงโทษทางวินัยจึงเป็นมาตรการในการควบคุมและปราบปรามผู้กระทำผิด โดยมีได้มีจุดมุ่งหมายเป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นผู้กระทำผิด แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน มาตรฐานความประพฤติ และเพิ่มสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น อันจะเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการและสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานราชการ

การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยนั้นจะต้องดำเนินการทางวินัยตามกระบวนการของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาเอง หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นผู้ดำเนินการ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความผิดก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น เป็นผู้ลงโทษทางวินัย ซึ่งไม่ว่ากรณีใดก็ตามหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัย ก็จะต้องลงโทษทางวินัยตามความร้ายแรงกำหนดไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก

หากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ขอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยังองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

---

<sup>1</sup>สำนักงาน ก.พ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ. 2551 หน้า 1.

พ.ศ. 2551 มาตรา 114<sup>2</sup> กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนของ ก.พ.ค. โดยปกติ ก.พ.ค. มีอำนาจเต็มตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ในการพิจารณาว่าการกระทำของข้าราชการพลเรือนเป็นการกระทำผิดวินัยหรือไม่ หรือควรได้รับโทษสถานใด แต่หากเป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการ และชี้มูลความผิดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ลงโทษทางวินัยนั้น ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>3</sup> กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา<sup>4</sup> นั้น ๆ ก็ได้ โดยต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษ ซึ่งเรื่องนี้เดิมศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 วินิจฉัยไว้ว่าการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้ ซึ่งเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็นเด็ดขาด ไม่สามารถอุทธรณ์ ฎีกาต่อศาลใดได้ ไม่อาจร้องขอให้แก้ไขได้ และมีผลผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย ผูกพันคณะรัฐมนตรีในการบังคับใช้กฎหมาย และผูกพันองค์กรศาลอื่นๆ ในการวินิจฉัยตีความ และชี้ขาดปัญหาพิพาทตามกฎหมายผูกพันองค์กรอื่นๆ ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการ ชี้มูลความผิดและให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ลงโทษทางวินัยนั้น ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>2</sup> มาตรา 114 “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

<sup>3</sup> มาตรา 97 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา<sup>4</sup> นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว.

จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้

อย่างไรก็ตาม แม้การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการ และข้อมูลความผิดขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยตามขอบเขตอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้วก็ตาม แต่ยังมีตุลาการรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยคณะกรรมการกฤษฎีกา นักกฎหมายหลายฝ่าย รวมถึงผู้ศึกษามีความเห็นแย้งที่แตกต่างกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแต่เดิมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น องค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 124<sup>4</sup> มาตรา 125<sup>5</sup> และมาตรา 126<sup>6</sup> และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนนั้นให้อุทธรณ์ไปยังองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัดมีมติเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และให้ อ.ก.พ.กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.กรม มีมติเป็นประการใดให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

<sup>4</sup>มาตรา 124 “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ บัญญัติไว้ในหมวดนี้.

<sup>5</sup>มาตรา 124 “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ บัญญัติไว้ในหมวดนี้.

<sup>6</sup>มาตรา 114 “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่ออ.ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเข้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้พิจารณาเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกนั้น ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวง ทบวง กรมดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้ ซึ่งการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และหากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยสามารถนำไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้

แต่ปัจจุบันการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษไม่ว่าจะเป็นโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ไปยัง ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษไม่พอใจในคำวินิจฉัยสามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งแตกต่างจากเดิมคือผู้ถูกคำสั่งลงโทษสามารถที่จะนำไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงถือว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เปรียบเสมือนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นนั่นเอง

กรณีจึงมีปัญหาว่าการพิจารณาคดีที่ข้าราชการพลเรือนซึ่งถูกลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดได้นำคดีฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ศาลปกครองจะมีอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐาน

และพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ตามปกติเช่นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนซึ่งถูกลงโทษทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาเป็นผู้การดำเนินการเองหรือไม่ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ ก.พ.ค. มีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเปรียบเสมือนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแทนองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ.กระทรวง และ ก.พ. ดังนั้นจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่จะให้ ก.พ.ค. รับฟังสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักเท่านั้น จะสามารถกำหนดให้ ก.พ.ค. สามารถรับฟังพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเป็นประการอื่นเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการผู้นั้นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมได้หรือไม่

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ การลงโทษทางวินัยของข้าราชการตามระเบียบข้าราชการพลเรือน รวมถึงการชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลักการอุทธรณ์ และการวินิจฉัยอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยของข้าราชการตามระเบียบข้าราชการพลเรือน

2.2 เพื่อศึกษาที่มา วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2.3 เพื่อศึกษาที่มา วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของศาลปกครอง

2.4 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กับองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทยและองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ

2.5 เพื่อศึกษาหากำหนดแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย



### 3. สมมติฐานของการศึกษา

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการและชี้มูลความผิด ซึ่งกำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ส่งเรื่องพร้อมเอกสารและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจ แต่งตั้งและถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาว่าผิดวินัย เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้พิจารณาลงโทษทางวินัยโดยถือเอารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา บทบัญญัติดังกล่าวขององค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกคำสั่งลงโทษไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องอื่นนอกเหนือจากดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้เท่านั้น จึงส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่มีโอกาสได้ใช้สิทธิในการเสนอข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือต่อสู้ข้อกล่าวหาอันมีผลให้ตนจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยอันเป็นความผิดที่ร้ายแรง ดังนั้น หากให้สิทธิองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ ได้มีอำนาจในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งดุลพินิจในการลงโทษ โดยไม่จำเป็นต้องยึดเอกสารหรือความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น จะส่งผลให้กระบวนการพิจารณาขององค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ ได้มีการตรวจสอบอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ให้คำนึงถึงการลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำผิด และหลักมโนธรรมที่กำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนให้รอบคอบก่อนที่จะมีการลงโทษผู้หนึ่งผู้ใดนั่นเอง

### 4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เฉพาะกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและสั่งเรื่องพร้อมเอกสารและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา

## 5. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 **ข้าราชการพลเรือน** หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวงกรมฝ่ายพลเรือน

5.2 **คณะกรรมการ ป.ป.ช.** หมายถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

5.3 **ก.พ.ค.** หมายถึง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

## 6. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการค้นคว้าเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และใช้วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis) โดยการศึกษาจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ ตำราทางวิชาการ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาศาล ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต หนังสือตอบข้อหารือที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้มีความคิดว่ามีหลักประกันที่เป็นธรรมกับข้าราชการพลเรือนเพียงใด และมีข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นไปตามแนวคิดของการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ การลงโทษทางวินัยของข้าราชการตามระเบียบข้าราชการพลเรือน รวมถึงการซึ่งผู้มีความคิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลักการอุทธรณ์ และการวินิจฉัยอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยของข้าราชการตามระเบียบข้าราชการพลเรือน

7.2 ทำให้ทราบที่มา วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์พิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

7.3 ทำให้ทราบที่มา วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำสั่ง  
ลงโทษทางวินัยของศาลปกครอง

7.4 ทำให้ทราบการศึกษาเปรียบเทียบองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กับองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ

7.5 ทำให้ทราบแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของ  
ข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551  
กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความผิดและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย



## บทที่ 2

# ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ การอุทธรณ์ และการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ

### 1. ความหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

วินัยของแต่ละวิชาชีพถือเป็นข้อปฏิบัติและจรรยาบรรณสำหรับการประกอบวิชาชีพนั้นๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการประกอบวิชาชีพนั้น นอกจากนี้ ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย การรับราชการเป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง โดยกำหนดข้าราชการมีวินัยและจรรยาบรรณของวิชาชีพ เพื่อจุดมุ่งหมายให้งานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญและความมั่นคงของชาติ ความผาสุกของประชาชน อีกทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย การกระทำใดที่เสื่อมเสียศักดิ์ศรีตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงอยู่ในข่ายที่อาจผิดวินัยข้าราชการ แม้จะไม่กระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ตาม เช่น การกระทำผิดอาญาหรือการกระทำอื่นใดที่เข้าลักษณะเป็นผู้ประพฤติชั่ว เป็นต้น<sup>7</sup>

#### 1.1 ความหมายของวินัยข้าราชการ

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมิได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “วินัย” ไว้ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ รวมถึงได้มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้คำนิยามไว้หลายท่าน ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่นายร้อยพระจุลจอมเกล้าในงานพระราชทานกระบี่ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2524 ความว่า “...วินัยแท้จริงมีอยู่สองอย่าง อย่างหนึ่ง คือ วินัยตามที่ทราบกันและถือกัน อันได้แก่ ข้อปฏิบัติที่บัญญัติไว้เป็นกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้ถือปฏิบัติ อีกอย่างหนึ่ง คือ วินัยในตนเองที่แต่ละคนจะต้องบัญญัติขึ้น

<sup>7</sup> ประวิณ ฒ นคร. (2543). วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ: เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ, นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน่วยที่ 10 หน้า 683 – 684.

สำหรับคอยควบคุมบังคับให้มีความจริงใจและให้ประพฤติปฏิบัติตามความจริงใจนั้นอย่างมั่นคง มีลักษณะเป็นสัจจาธิฐานหรือการตั้งสัตย์สัญญาให้แก่ตัว วินัยอย่างนี้จัดเป็นตัววินัยแท้เพราะให้ผลจริง และแน่นอนยิ่งกว่าวินัยที่เป็นบทบัญญัติ ทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเกื้อกูลให้การถือการใช้วินัยที่เป็น บทบัญญัตินั้น ได้ผลเที่ยงตรง ถูกต้อง สมบูรณ์ เต็มเปี่ยมตามเจตนารมณ์...”

Joseph Kingsbury<sup>8</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า “วินัย” หมายถึง การควบคุมพฤติกรรม ของบุคคล ซึ่งอาจกระทำได้ 2 วิธี คือ โดยการออกกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และบังคับโดยการลงโทษ หรือโดยการสั่งสอน และการฝึกอบรมเพื่อให้ความมารับผิดชอบ

Leon C. Megginson<sup>9</sup> อธิบายคำว่า “discipline” มาจากคำว่า “disciple” แปลว่า “follower” (ผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่าวินัยดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี (good leadership) ดังนั้น เมื่อพูดถึง “discipline” จะมีความหมายตามแต่จะมองในแง่ใด ซึ่งแตกต่างกันเป็น 3 แ่ง คือ

1) Discipline ในลักษณะที่เป็น “การควบคุมตนเอง” (self-control) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการซึ่งอาจ เรียกว่า “self – discipline” (อัตวินัย)

2) Discipline ในลักษณะที่เป็น “เงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ” (Condition for orderly behavior) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์การ ให้มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรมโดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ เช่น สร้างขวัญและ ความสามัคคี เป็นต้น

3) Discipline ในลักษณะที่เป็น “กระบวนการของนิติธรรม” (Judicial due process) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้ทำผิด

อ.ประวิณ ฒ นคร ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” แบ่งเป็น 2 นัย คือ<sup>10</sup>

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ปทัสถานแห่งความประพฤติซึ่งกำหนดไว้เป็นข้อปฏิบัติหรือแบบแผนสำหรับคนในหน่วยงาน ในหมู่เหล่า หรือในวงการแต่ละแห่ง โดยจะ

<sup>8</sup>Joseph Kingsbury, Personal Administration for Thai Student (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1975), p. 52.

<sup>9</sup>Leon C. Megginson, อังใน ประวิณ ฒ นคร. (2528). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับ ผู้บังคับบัญชา* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. หน้า 23.

<sup>10</sup> ประวิณ ฒ นคร อังแล้ว เจริญธรรมที่ 7 หน้า 680-681.

เรียกข้อปฏิบัติหรือแบบแผนที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนในวงกรนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบแผนของทหาร ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบแผนของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นต้น

2) ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (behavior) ที่แสดงออกมาเป็นการปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามคำสั่ง ตามระเบียบแบบแผนหรือเป็นการควบคุมตนเองให้มีความเป็นระเบียบ ให้อยู่ในแบบแผนหรือให้ตั้งใจทำในสิ่งที่ดีที่เป็นประโยชน์

สำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมาย “วินัยข้าราชการพลเรือน” ไว้ 2 นัย คือ นัยที่หนึ่ง หมายถึง ระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์ สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรักษาชื่อเสียงของตน เป็นต้น อีกนัยหนึ่ง หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ข้าราชการแสดงออกมาว่าสามารถจะควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของบทวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้<sup>11</sup> ซึ่งถ้าหากข้าราชการผู้ใดไม่ยึดถือและปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อกำหนดดังกล่าว ก็อาจจะถูกดำเนินการทางวินัยได้

ในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ นิยมจัดระบบการบริหารงานวินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (judicial due process) โดยมีการตรากฎหมายหรือออกระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอน กำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติกำหนดโทษของการฝ่าฝืน และกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด ทั้งนี้ โดยมีแนวความคิดตั้งอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการ คือ 1) ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม 2) ข้าราชการจะต้องรู้ชัดเจนว่าจะให้ตนเองปฏิบัติอย่างไร 3) ทางราชการมีสิทธิที่จะได้พลังงานจากคนที่มีวินัยดีและร่วมแรงร่วมใจ และ 4) ผู้บริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติ<sup>12</sup>

## 1.2 เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดวินัยข้าราชการ

ในฐานะที่ข้าราชการเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารราชการและติดต่อประชาชน ข้าราชการจึงต้องทำตัวให้ประชาชนเชื่อถือ ไว้วางใจ และเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีวินัยดี ประชาชนก็จะมีความเชื่อถือศรัทธาผู้นั้น และส่งผลให้ประชาชนศรัทธาในหน่วยงาน

<sup>11</sup> สำนักงาน ก.พ.. (2525). *คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518* สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.หน้า 1.

<sup>12</sup> Leon C. Megginson, *Personnel and Human Resources Administration* 3rd edition, Homewood, Ill : Richard D. Irwin, 1977, pp. 468 -776 อ้างใน ประวิณ ฅ นคร หน่วยที่ 10 วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7 หน้า 689.

และรัฐบาลโดยส่วนรวมอีกด้วย ดังนั้น ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติขึ้นมาเพื่อให้ข้าราชการในหน่วยงานยึดถือและปฏิบัติ ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้เรียกว่า “วินัยของข้าราชการ” ซึ่งอาจมีได้ทั้งข้อปฏิบัติและข้อห้าม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มีความถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปอย่างมีระเบียบ อีกทั้งเพื่อทำให้การดำเนินงานภายในหน่วยงานราชการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้มากที่สุดด้วย หากข้าราชการไม่รักษาวินัยแล้วอาจทำให้การดำเนินงานภายในองค์กรเกิดปัญหา ไม่สามารถประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

### 1.3 การรักษาวินัยข้าราชการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดข้าราชการต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 81 มาตรา 82 และมาตรา 83 โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวอาจจำแนกได้ ดังนี้

1.3.1 ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ<sup>13</sup>

1.3.2 ต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

- 1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
- 2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
- 4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
- 5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
- 6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ
- 7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

<sup>13</sup> มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>14</sup> มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

#### 1.3.3 ต้องไม่กระทำการอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

5) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

6) ต้องไม่เป็นการจัดการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ

8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

#### 1.4 ประเภทความผิดวินัยข้าราชการ

วินัยของข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีทั้งในส่วนของการปฏิบัติและข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งข้าราชการทุกคนจะต้อง

<sup>15</sup> มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.



ยึดถือ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงานราชการนั้นๆ หากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ก็อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งจำแนกได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ

**1.4.1 ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง** ได้แก่ การกระทำผิดโดยการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และ 82 หรือการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83<sup>16</sup> และ

**1.4.2 ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง** ได้แก่ การกระทำผิดในลักษณะดังต่อไปนี้<sup>17</sup> คือ

- 1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต
- 2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- 3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ
- 4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง
- 5) คუหมีน เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง
- 6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- 8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสองและมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนด ให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

## 1.5 โทษทางวินัยข้าราชการ

มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ดังนี้

- 1) ภาคทัณฑ์ เป็นโทษสำหรับกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย นอกจากนี้ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะงดโทษให้

<sup>16</sup> มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>17</sup> มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ผู้ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ไม่มีข้อห้ามไม่ให้  
เลื่อนเงินเดือน ดังนั้น หากผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะเลื่อนเงินเดือน ก็อาจได้รับการเลื่อนเงินเดือนได้

2) ตัดเงินเดือน เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนผู้ที่ถูกลงโทษเป็นจำนวนร้อยละ  
ของเงินเดือนและเป็นจำนวนเดือน ซึ่งตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 67 (2)  
ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมารถลงโทษตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือ  
ร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ผู้ได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน  
เมื่อพ้นเวลาตัดเงินเดือนดังกล่าวแล้ว ก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติ ผู้ถูกลงโทษตัดเงินเดือนในครั้งปี  
ที่ผ่านมาจะไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนในครั้งปีนั้น

3) ลดเงินเดือน เป็นการลดเงินเดือนของผู้ที่ถูกลงโทษลงเป็นจำนวนร้อยละของ  
เงินเดือน ซึ่งตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 67 (3) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมี  
อำนาจสั่งบรรจุมารถลงโทษลดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่  
ผู้ได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ ผู้ถูกลงโทษลดเงินเดือนในครั้งปีที่ผ่านมาจะไม่ได้รับการเลื่อน  
เงินเดือนในครั้งปีนั้น

4) ปลดออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้  
นั้น ลาออกจากราชการ

5) ไล่ออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ

## 2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

“การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ”<sup>18</sup> หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธี  
การตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ  
ระหว่างการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้  
พักราชการ การให้ออกจากราชการไว้ก่อน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ตลอดจนการลงโทษ  
โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความจริงและเพื่อให้เกิดความยุติธรรม โดยการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา  
ได้ชี้แจงและนำสืบพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม  
และความมั่นคงแก่ข้าราชการ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการเป็นกระบวนการที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐ  
ในฐานะผู้บังคับบัญชา กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
ดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัย ตลอดจนพิจารณา

<sup>18</sup> ประวีณ ฅ นคร. (2528). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*, กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. หน้า 102.

ฐานความผิด กำหนดโทษ และลงโทษ ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ประเภทหนึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนด คำนียามไว้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง บุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือ หน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่การดำเนินการ ทางวินัยข้าราชการจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีหลักประกันความเป็นธรรม ให้กับข้าราชการ ตลอดจนจะต้องมีระบบตรวจสอบที่ดีเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรมและปราศจากความลำเอียง ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

## 2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือ หลักความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครอง<sup>19</sup> หมายถึง การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อ กฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ผลที่ตามมา คือ ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และเมื่อ ไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ได้ กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มา (source) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเป็นข้อจำกัด (limitation) ของการใช้อำนาจของฝ่าย ปกครองด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 114/2554 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าคำสั่งของผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การ ขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 อันมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 1 กระทำการยืมเงินทรวงจ่ายไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี รับผิดใช้เงินคืนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวน ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก่อนแล้วจึงจะทำการวินิจฉัยและออกคำสั่งได้ เมื่อกรณีนี้ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกคำสั่งที่ 176/2547 ลงวันที่ 19 เมษายน 2547 ให้ผู้ฟ้องคดี รับผิดใช้เงินคืนยืมทรวงจ่ายที่ยืมไปโดยมิได้ดำเนินการตามนัยดังกล่าวแล้ว แต่ได้นำผลการ

<sup>19</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 292.

สอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย คนละฉบับและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งไป โดยมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจใน 2 ลักษณะ คือ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)

**2.1.1 อำนาจผูกพัน (Mandatory Power)** คือ อำนาจที่กฎหมายให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้า เมื่อข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งตามเนื้อความที่กฎหมายได้บัญญัติกำหนดไว้ล่วงหน้า<sup>20</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง เช่น เมื่อมีกรณีที่มีมูลกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการ ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำวินัย<sup>21</sup> เป็นต้น

**2.1.2 อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)** คือ อำนาจที่กฎหมายให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติเปิดช่องให้ตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือไม่ และขณะเดียวกันก็มีอิสระในการเลือกเนื้อความของคำวินิจฉัยสั่งการนั้น ตามแต่จะเห็นควร<sup>22</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจที่จะกระทำการได้หลายอย่างเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีและบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง<sup>23</sup> หรือการลงโทษปลดออก ไล่ออก ในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Jean Rivero “Droit administrative” 9 edition Paris Dalloz 1980 P.83 อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2532). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 8 หน้า 42.

<sup>21</sup> มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>22</sup> Charles Eisenmann “Cours de Droit administrative” Tome 11 Paris. L.G.D.J. 1983 P.292 อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2532). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 8 หน้า 41.

<sup>23</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>24</sup> มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

เหตุที่กฎหมายจะต้องกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ เนื่องจากเป็นข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจจะตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่องทุกกรณี จึงต้องบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใช้กฎหมายจึงเป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นการปรับบทกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว โดยมีหลักเกณฑ์การใช้กฎหมายที่ผู้ใช้กฎหมายต้องพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงนั้นเป็นเรื่องอะไร มีหลักกฎหมายในเรื่องนั้นว่าอย่างไร ข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมายนั้นหรือไม่ และถ้าข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมายนั้นแล้วมีผลอย่างไร การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างเหมาะสม และเพื่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรม ในทางกฎหมายปกครองจึงได้วางหลักในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาไว้ ประกอบด้วยหลัก 3 หลัก<sup>25</sup> กล่าวคือ

1) หลักแห่งความเหมาะสม หมายถึง ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาว่าสิ่งที่จะต้องตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด เช่น ในการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษทางวินัยได้ตั้งแต่โทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ นั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาว่าสมควรจะลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้าการกระทำเป็นความผิดเล็กน้อยสมควรลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน หรือโทษตัดเงินเดือน ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) หลักแห่งความจำเป็น หมายถึง ความจำเป็นในการตัดสินใจใช้อำนาจซึ่งหากไม่ใช้จะเกิดความเสียหายต่อทางราชการ เช่น ในการใช้อำนาจดุลพินิจย้ายหัวหน้ากลุ่มบริหารงานบุคคลไปดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มส่งเสริม นอกจากจะต้องพิจารณาถึงความรู้ความสามารถของบุคคลนั้นแล้ว ต้องพิจารณาถึงความจำเป็นด้วยว่าจะเกิดประโยชน์ต่อทางราชการอย่างไร เป็นต้น

3) หลักแห่งความได้สัดส่วน หมายถึง ประโยชน์ที่จะเกิดแก่ทางราชการ ซึ่งจะต้องชั่งน้ำหนักว่าระหว่างประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ทางราชการกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ถูกกระทบสิทธินั้น สิ่งใดจะมีความรุนแรงมากกว่ากัน ถ้าหากว่าสิ่งที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องกระทำนั้นเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่า แม้การกระทำนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกชนอยู่บ้าง ผู้บังคับบัญชาก็ต้องเลือกเอาประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก แต่ถ้าหากผลที่

<sup>25</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2532). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 8 หน้า 53.

เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ไม่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเลย หรือมีประโยชน์น้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกชนหรือต่อผู้ถูกกระทบสิทธิ ผู้บังคับบัญชาจะต้องเลือกกระทำในสิ่งที่จะให้ ประโยชน์แก่ปัจเจกชนนั้น เช่น ในมาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้บังคับบัญชาที่จะลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยได้ตั้งแต่โทษภาคทัณฑ์ไปจนถึงโทษลดขั้นเงินเดือน แต่ถ้าในกรณีที่ ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำของข้าราชการนั้นเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษ กฎหมายก็บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจลงโทษภาคทัณฑ์หรือจะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาต้องชั่งน้ำหนักดูว่าหากจะลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการรายดังกล่าวแล้ว รัฐจะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการลงโทษนั้นหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าแม้จะลงโทษไปรัฐก็ไม่ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์อันใดเลย แต่การลงโทษเช่นนั้นกลับจะเป็นผลร้ายต่อข้าราชการรายดังกล่าวมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการรายดังกล่าวต้องถูกบันทึกลงในทะเบียนประวัติว่าเคยกระทำความผิดทางวินัยมาก่อน ดังนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องเลือกใช้อำนาจในทางที่เป็นคุณแก่ข้าราชการรายนั้น โดยให้งดโทษและให้ว่ากล่าวตักเตือนแทนการลงโทษภาคทัณฑ์ เป็นต้น สำหรับขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น แบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ<sup>26</sup>

(1) ขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง คือ ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจกระทำการใด จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบนี้ ฝ่ายปกครองต้องอาศัยพยานหลักฐาน และวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานเท่าที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าเกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ โดยที่ฝ่ายปกครองต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงไปตามพยานหลักฐาน มิใช่ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยได้อย่างอิสระตามที่ตนเห็นสมควร

(2) ขั้นตอนการปรับบทกฎหมาย คือ ขั้นตอนการวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือมีอยู่นั้นตรงกับหลักที่กฎหมายบัญญัติในมาตราใด มีวิธีการดังนี้ (1) ตีความข้อเท็จจริงตามที่บัญญัติในตัวบทกฎหมาย (2) แยกแยะข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องออกเป็นข้อเท็จจริงสำคัญกับข้อเท็จจริงรายละเอียด และ (3) เปรียบเทียบข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องว่าเหมือน หรือคล้ายกับข้อเท็จจริงตามที่บัญญัติในบทกฎหมาย หรือไม่

โดยปกติการปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริงเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ไม่ใช่ปัญหาดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยได้อย่างอิสระตามที่ตนเห็นสมควร ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในกรณีกฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบ โดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนชัดเจน ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยว่าถ้อยคำนั้นมีความหมายเป็นอย่างอื่น

<sup>26</sup> เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์ ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง [www.stabundamrong.go.th](http://www.stabundamrong.go.th) หน้า 16-10.

แต่ในกรณีกฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบ โดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนชัดเจน คือ ถ้อยคำที่กฎหมายไม่ได้ให้คำจำกัดความ และวิญญูชนอาจเข้าใจความหมายแตกต่างกันได้ เช่น การกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ การกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อารมณ์หรือโรงเรียนที่อยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมน่ารังเกียจ ผลิตภัณฑ์ทางเกษตรกรรมที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน สิ่งตีพิมพ์ที่น่าจะเป็นอันตรายต่อจิตใจของเยาวชน เป็นต้น ซึ่งยังมีข้อถกเถียงกันว่าเป็น “ปัญหาข้อกฎหมาย” หรือ “ดุลพินิจ” ความเห็นหนึ่งเห็นว่า ไม่ว่าจะกฎหมายจะใช้ถ้อยคำพรรณนาข้อเท็จจริงโดยมีความหมายแน่นอนชัดเจนหรือมีความหมายแน่นอนชัดเจนก็ตาม ย่อมมีคำตอบที่ถูกต้องตามกฎหมายเพียงคำตอบเดียว ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อีกความเห็นหนึ่งเห็นว่า การใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายแน่นอนชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำที่แสดงออกถึงความคิดเกี่ยวกับคุณค่าของบุคคลและสรรพสิ่ง เป็นเครื่องแสดงโดยปริยายว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้การวินิจฉัยอยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยกับความเห็นหลัง เพราะการใช้ถ้อยคำดังกล่าวไม่อาจกำหนดความหมายแน่นอนชัดเจน คงต้องให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยตามข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป

(3) ขั้นตอนการตัดสินใจ เมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยข้อเท็จจริงและปรับบทกฎหมายเสร็จแล้ว ต้องพิจารณาต่อไปว่า กฎหมายกำหนดการใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองไว้อย่างไร กฎหมายอาจกำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้เพียงประการเดียว หรือกฎหมายอาจกำหนดให้ฝ่ายปกครองเลือกกระทำการได้หลายประการ เพื่อให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง ซึ่งอาจอยู่ในรูปกระทำการ หรือควั่นไม่กระทำการก็ได้ หรืออาจกำหนดทางเลือกไว้มากกว่าสองทางเลือก หรือเลือกกระทำภายในขอบเขตที่กำหนดก็ได้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการตัดสินใจตามความคิดเห็นของตน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 2 ประการ

(3.1) ดุลพินิจตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจหรือไม่ ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครอง โดยใช้ถ้อยคำว่า “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “อาจ...ก็ได้” “สามารถ” หรือ “ควรจะ” เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจเรียกโฉนด หรือเอกสารที่จดทะเบียนสิทธิไว้โดยคลาดเคลื่อน อันไม่ชอบด้วยกฎหมายมาแก้ไขให้ถูกต้อง หรือเพิกถอนเสียได้ แต่อธิบดีกรมที่ดินจะใช้อำนาจตามมาตรานี้หรือไม่ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของอธิบดีกรมที่ดิน

(3.2) ดุลพินิจเลือกกระทำการ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจบัญญัติกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจว่าจะเลือกการกระทำประการใด ประการหนึ่งในหลายประการ เพื่อความเหมาะสมแก่ข้อเท็จจริง หรือภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดแบ่งออกเป็น

ก. ดุลพินิจเลือกกระทำการอย่างหนึ่งในหลายๆ ประการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 มาตรา 97 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

ข. คุณพินิจเลือกกระทำตัวเองภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดเจาะจงลักษณะของการกระทำให้แก่ฝ่ายปกครอง แต่กำหนดให้ฝ่ายปกครองเลือกลักษณะของการกระทำเองตามความจำเป็น เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ในกรณีที่สาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรมเกิดขึ้น หรือใกล้จะเกิดขึ้น ให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ หรือเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ตามความจำเป็น

จากหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย สรุปได้ว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จะกระทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ เมื่อกฎหมายให้อำนาจคุณพินิจแก่ฝ่ายปกครองใดแล้ว ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ โดยคำนึงถึงหลักแห่งความเหมาะสมหลักแห่งความจำเป็นและหลักแห่งความได้สัดส่วน เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความยุติธรรม และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ดีที่สุด หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจคุณพินิจไปโดยไม่ชอบก็อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง ศาลปกครอง และอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่งทางอาญา และทางวินัยจากผลการกระทำนั้นได้

## 2.2 หลักการโต้แย้งคัดค้าน

หลักการโต้แย้งคัดค้าน<sup>27</sup> หรือ หลักการฟังความสองฝ่าย (Principal of Bilateral Hearing) ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครองของบุคคลในการปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ซึ่งก่อนการวินิจฉัยออกคำสั่งที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด ฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสบุคคลนั้นมีโอกาสโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตน โดยฝ่ายปกครองต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นข้อมูลในการออกคำสั่งและเหตุผลที่จะใช้ในการออกคำสั่งแก่บุคคลนั้นทราบอย่างเพียงพอ หลักการโต้แย้งคัดค้านหรือหลักการฟังความสองฝ่ายนี้มีความสำคัญในกระบวนการวินิจฉัยก่อนออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างมาก มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการให้คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ออกใช้บังคับกับคู่กรณีนั้นมีความสมบูรณ์มากขึ้น และทำให้คู่กรณีมีโอกาสป้องกัน

<sup>27</sup> บุญผา อัครพิมาน. (2548).“หลักกฎหมายทั่วไป, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 5, ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน) หน้า15-16.



สิทธิของตนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง<sup>28</sup> ซึ่งได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง<sup>29</sup> และกระบวนการดำเนินการทางวินัยก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 7 การดำเนินการทางวินัย มาตรา 92<sup>30</sup> และมาตรา 93<sup>31</sup> ด้วย โดยถือว่าขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวเป็นสาระสำคัญในเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือและปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม อาจจะมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกไปนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.218/2548 ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับนักเรียนด้วยการกล่าววาจาลามกอนาจารและพยายามอุกเนื้อต่อเด็กนักเรียนหญิงต่อไปในทางอนาจาร ผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและต่อมามีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ซึ่งเป็นโทษทางวินัย ตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นและต้องให้โอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 27 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้เป็นการกระทำผิด

<sup>28</sup> สำนักงานศาลปกครอง. (82554). สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง หน้า 106-107.

<sup>29</sup> มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

<sup>30</sup> มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมีใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้...”

<sup>31</sup> มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57...”

ทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมิได้มีการแจ้งสิทธิ และหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามความจำเป็น และมีได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกร้องเรียน และพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อร้องเรียนอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่มีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบตามมาตรา 27 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ โดยพิจารณาจากรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 63/2553 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 102 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 15 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ประกอบกับมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยจะต้องระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงทราบ โดยการแจ้งดังกล่าวคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะระบุชื่อของพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ก็ได้ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแจ้งแต่เพียงรายชื่อพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาโดยมิได้มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ทั้งที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบ ทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติดังกล่าว และมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ได้

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการด้วยความเร่งด่วนหรือหากเปิดโอกาสให้ผู้กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะได้ กฎหมายจึงได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักการเปิดโอกาสให้ผู้กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรับรองให้

ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองที่แม้จะมีลักษณะกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีโดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ใน 2 ลักษณะ คือ<sup>32</sup>

2.2.1 ข้อยกเว้นเด็ดขาด ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 30 วรรคสาม<sup>33</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและถือเป็นอำนาจผูกพันของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองทันทีโดยไม่ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบและให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หากเห็นว่าการให้โอกาสเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

2.2.2 ข้อยกเว้นไม่เด็ดขาด เป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือไม่ก็ได้ และแม้จะถือเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองแต่การใช้ดุลพินิจนั้นก็จะต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผลที่เหมาะสมด้วย ซึ่งข้อยกเว้นไม่เด็ดขาดนี้ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคสอง<sup>34</sup>

ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้หลายกรณี ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 104/2549 คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี (ผู้ใหญ่บ้าน) แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งนั้นสืบเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 122-125.

<sup>33</sup> มาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ”

<sup>34</sup> มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎ กำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง

(4) โดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

และก่อนจะมีการแจ้งคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่อำพรางและสายลับชุดสืบสวนสถานีตำรวจภูธร ได้ทำการล่อซื้อยาบ้าจากรายกร ผู้ฟ้องคดีได้ปรากฏตัวและร่วมเจรจาต่อรองการซื้อยาบ้าด้วย ประกอบกับข้อมูลทางลับจากชุดปราบปรามยาเสพติด ศตส. และชุดชุมชนสัมพันธ์ประจำ ตำบลมีข้อมูลน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำ พันธะสัญญาที่จะเลิกเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งปวงกับศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของอำเภอ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงกรณีเข้าไปพัวพันกับยาเสพติดโดยผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและให้ถ้อยคำไว้ จึงถือว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการและออกคำสั่งโดยรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา 30 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่ จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังกล่าวได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.257/2550 กรณีที่คู่กรณีซึ่งถูกลงโทษ ทางวินัยจากพฤติการณ์ที่ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็ค โดยไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก อันเป็นการ ไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307/ว 2794 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2535 เป็นเหตุให้ เกิดการทุจริตเบิกเงินสดออกจากธนาคารนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เมื่อคู่กรณีได้ให้ถ้อยคำใน ฐานะพยานบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ โดยยอมรับว่าได้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คแต่ไม่ได้ขีดฆ่าคำว่าหรือผู้ถือ ออกจริง เป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539

### 2.3 หลักการพิจารณาความผิด<sup>35</sup> มีหลักที่ต้องปฏิบัติอยู่ 2 ประการคือ

2.3.1 **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย คือ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดวินัยฐานใดนั้นต้องมีบทกฎหมายบัญญัติด้วยว่า การกระทำเช่นนั้น เป็นความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ดังจะเทียบเคียงได้จากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ซึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย...” ถ้าไม่มีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้น เป็นความผิดทางวินัย ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิด เนื่องจากการที่จะถือว่าการกระทำอย่างไร เป็นความผิดวินัย จะต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบความผิดของฐานความผิดนั้นทุกประการ ถ้าข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตราใด ก็ให้ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้น และลงโทษตามความผิดนั้น

<sup>35</sup> สำนักงาน ก.พ. (2547) คู่มือการดำเนินการทางวินัย. หน้า 110.

**2.3.2 หลักมโนธรรม** ได้แก่ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ซึ่งการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงตามเหตุผลที่ควรจะเป็นไปได้ นั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมประกอบการพิจารณา ซึ่งอาจเทียบเคียงจากหลักเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาที่ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบ เมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบ แม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา” เช่น ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยจะต้องพิจารณาว่า ข้าราชการผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเพราะสาเหตุใด ซึ่งข้าราชการผู้นั้นเป็นข้าราชการบรรจุใหม่ยังไม่มีการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือเพราะผู้บังคับบัญชาระดับเหนือกว่าสั่งให้ปฏิบัติตามนั้น แล้วจึงต้องกระทำไปเพราะอยู่ภายใต้ภาวะกดดัน เป็นต้น

ในการพิจารณาปรับบทความผิดจึงควรคำนึงถึงหลักทั้ง 2 ดังกล่าวควบคู่กันไปเพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมทั้งในทางนิคินัยและในทางพฤตินัย ซึ่งหลักทั้งสองดังกล่าวก็คือ หลักการใช้ดุลพินิจในการปรับบทกฎหมายนั่นเอง

#### 2.4 หลักการพิจารณากำหนดโทษ<sup>36</sup>

การพิจารณากำหนดโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยนั้น มีหลักที่ควรคำนึงถึง ดังนี้

**2.4.1 หลักนิติธรรม** คือ คำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด หากกฎหมายกำหนดระดับโทษไว้ อย่างไรต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ

1) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออกจากราชการ และโทษไล่ออกจากราชการ ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน สามารถลดหย่อนได้แต่ลดลงต่ำกว่าปลดออกจากราชการไม่ได้

2) ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุผลลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้ สำหรับกรณีความผิดวินัยเล็กน้อย และพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุอันควรลดโทษ ผู้บังคับบัญชาจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

**2.4.2 หลักมโนธรรม** คือ การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 110.

**2.4.3 หลักความเป็นธรรม** คือ การวางโทษจะต้องให้ได้ระดับเสมอกัน ผู้ใดทำผิดก็ต้องถูกลงโทษ และการกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกันควรจะลงโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตาม ความผิดอย่างเดียวกันอาจแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผล ซึ่งการใช้ดุลพินิจวางระดับโทษจะแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้ โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่ากระทำนั้นเป็นความผิด การให้โอกาสแก่ความประพฤติ และเหตุเบื้องหลังการกระทำผิด

**2.4.4 นโยบายของทางราชการ** คือ ในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่างๆ ผู้บังคับบัญชาจะได้ทราบนโยบายของทางราชการ เพื่อนำมาเป็นหลักการในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้ ซึ่งนโยบายของทางราชการจะปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือมติ ก.พ. เช่น

1) เรื่องการเสพสุรา มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 ได้วางแนวทางการลงโทษไว้ว่า ข้าราชการผู้ใดเสพสุราในกรณีดังต่อไปนี้ อาจเข้าลักษณะเป็นความผิดฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงได้ คือ เสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมาสุราเสียรราชการ เมาสุราในที่ชุมนุมจนเกิดเรื่องเสียหายหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ได้มีแนวทางการพิจารณาของ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.2/ล47 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536 วางแนวทางว่ากรณีดังกล่าวควรพิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ ความร้ายแรงแห่งกรณีเป็นเรื่องราวๆ ไปด้วย

2) เรื่องทุจริตการสอบ มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0401/ว.50 ลงวันที่ 12 เมษายน 2511 ได้วางแนวทางการลงโทษไว้ว่า ข้าราชการที่ทำการทุจริตหรือพยายามทุจริตในการสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่ง เป็นความผิดวินัยฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง

3) เรื่องการเล่นการพนัน มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 ได้วางแนวทางการลงโทษไว้ว่า การเล่นการพนันที่กฎหมายห้ามขาด เช่น ไฮโลว ถั่ว แปดเก้า โปป๋น ฯลฯ ถือเป็นประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ส่วนการเล่นการพนันประเภทที่กฎหมายบัญญัติว่าจะเล่นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากทางการกรณีดำเนินโดยไม่ได้รับอนุญาต หากผู้เล่นเป็นเจ้าของพนักงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโดยตรง หรือเป็นครูหรือเป็นเจ้าของหน้าที่เกี่ยวกับการวัฒนธรรม หรือเจ้าพนักงานอื่นซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวง ทบวง กรม วางไว้เป็นพิเศษ ก็ถือว่าเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงได้หากผู้เล่นเป็นข้าราชการอื่นก็ถือว่าเป็นการประพฤตชั่ว แต่ไม่ถึงร้ายแรง

4) เรื่องการเบิกเงินค่าพาหนะเดินทางหรือเบี้ยเลี้ยงหรือเงินอื่นอันเป็นที่ ก.พ. ได้มีมติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0905/ว6 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2511 และหนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.2/ว8 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2536 วางแนวทางการลงโทษไว้ว่าการ กระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โดยให้พิจารณารายละเอียด พฤติการณ์แห่งการกระทำผิดประกอบด้วย

5) เรื่องการเรียกเงินจากผู้สมัครสอบ ก.พ. ได้มีมติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/ว 15 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2516 วางแนวทางการลงโทษกรณีข้าราชการเรียกและ รับเงินจากผู้สมัครสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก โดยอ้างว่าจะช่วยเหลือให้สอบได้ พฤติการณ์เป็น ความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ควรลงโทษสถานหนักระดับเดียวกับความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ จะปรานีลดหย่อนโทษ ได้ก็เพียงปลดออกจากราชการเท่านั้น

6) เรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0502/ว234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 วางแนวทางการลงโทษ ผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือ มีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลด ออกจากราชการ

7) เรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการ มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีที่ นร0205/ว234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 วางแนวทางการลงโทษข้าราชการที่ละทิ้ง หน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาดีกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมา ปฏิบัติราชการอีกเลยว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ การมีเหตุ อันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็น  ปลดออกจากราชการ

8) เรื่องการปลอมแปลงลายมือชื่อผู้อื่น มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505/ว 89 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 วางแนวทางการลงโทษ ข้าราชการที่ปลอมแปลงลายมือชื่อผู้อื่นเพื่อไปหาประโยชน์โดยให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และลงโทษอย่างน้อยคือปลดออกจากราชการ

9) เรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุและการจ้างตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/ว 21 วางแนวทางการลงโทษกรณีข้าราชการกระทำความผิดวินัยเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุหรือการ จ้าง เป็นต้นว่า ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับสิ่งของ หรือกรรมการตรวจการจ้าง แล้วไม่ปฏิบัติ หน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เช่น ลงนามตรวจรับไป ทั้งๆ ที่ผู้ขายยัง ไม่ได้นำสิ่งของมาส่งมอบหรือส่งมอบยังไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญาจ้างยัง

ไม่ถูกต้องครบถ้วน จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตหรือเสียหายแก่ราชการอยู่เนืองๆ กรณีเช่นนี้ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษในสถานหนัก

หลักการพิจารณากำหนดโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยดังกล่าวนี้ก็คือการใช้ดุลพินิจอย่างหนึ่งในการเลือกกระทำอย่างหนึ่งในหลายๆ ประการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเฉพาะเรื่อง ดังนั้นในการพิจารณากำหนดโทษ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องชี้ให้เป็นไปตามหลักการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนั้นยังต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ที่ อ. 89/2549 พิพากษาว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หน่วยงานทางปกครองก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องใดที่ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีย่อมถือว่าเป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## 2.5 หลักการลงโทษวินัยข้าราชการ

### 2.5.1 ความหมายการลงโทษ

การลงโทษเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัยอันเป็นมาตรการในทางลบ (negative) เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดทางวินัย ในปัจจุบันทางราชการจะใช้การลงโทษเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่การส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และการป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่อาจใช้ได้ผลในกรณีนั้น<sup>37</sup> ซึ่งโทษทางวินัยตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

### 2.5.2 จุดมุ่งหมายการลงโทษทางวินัย

การที่กฎหมายได้บัญญัติข้อกำหนดทางวินัยให้ข้าราชการรักษาหรือยึดถือ ซึ่งมีทั้งข้อบัญญัติให้ถือปฏิบัติและข้อห้ามมิให้กระทำ ดังนั้น เมื่อข้าราชการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อที่ต้องปฏิบัติก็ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดวินัยและจะต้องถูกลงโทษ ซึ่งการลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมายดังนี้<sup>38</sup>

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดว่า ข้าราชการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือ

<sup>37</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 11.

<sup>38</sup> สำนักงาน ก.พ. (2530). คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, หน้า 252 – 255.



ฝ่าฝืนข้อห้าม ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย<sup>39</sup> และเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการ ผู้ใดกระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>40</sup> ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใด ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย ดังนั้น ผู้บังคับบัญชา จึงมีบทบาทหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยการ “ปราบ” ผู้กระทำผิด และ “ปราบ” มิให้ผู้นั้นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำผิด

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดว่า การลงโทษข้าราชการให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและ ปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและมาตราใด<sup>41</sup> ซึ่งการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดต้องกระทำโดยฉับพลัน เป็นธรรม เสมอหน้า และเหมาะสม กล่าวคือ การลงโทษทางวินัยจะต้องกระทำในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำผิด และได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วว่า ผู้นั้นกระทำผิดจริง รวมทั้งการลงโทษจะต้องเสมอหน้ากัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือผู้กระทำผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกัน และจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้ข้าราชการรู้สึกว่าเป็นความเป็นธรรม ในระบบราชการและจะมีขวัญ กำลังใจในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้

3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งการที่จะลงโทษทาง วินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษผู้นั้นรู้ เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำลงไป ซึ่งกระทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำ ลงไปว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ และผู้ที่กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษ เพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อมิให้กระทำผิดอีกต่อไป

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทาง ราชการ โดยทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัยมีสมรรถภาพในการทำงานอย่างสม่ำเสมอ หากใน หน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้นๆ ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการต่อไป ก็จะต้องลงโทษสถานหนักคือ ปลดออก หรือ ไล่ออกจากราชการ หรือแม้จะยังลงโทษสถานหนักดังกล่าวไม่ได้ ถ้าเป็นบุคคลที่ไม่ สมควรให้อยู่ในราชการก็อาจพิจารณาให้ออกจากราชการในฐานะอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่น

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 84.

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 90 วรรคหนึ่ง.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 89.

ในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย

### 3. การดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด

#### 3.1 ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาแต่อดีตนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบันได้เริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

ต่อมาในปี พ.ศ. 2594 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนโดยรวมงานของ ก.ต.ภ. สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็น สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริต และประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป

รัฐบาลในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่ม

ดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี อีกครั้งก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น

เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2542 และเป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไป เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติที่มาและกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>42</sup> โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา<sup>43</sup> และมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>44</sup>

### 3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

3.2.1 ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

<sup>42</sup> สถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญา ธรรมศักดิ์. (2555). สารัตถะเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน้า 1.

<sup>43</sup> มาตรา 246 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

<sup>44</sup> มาตรา 251 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

3.2.2 ใต้อำนาจของเจ้าพนักงานหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือพนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานอำนวยการเมืองหรือพนักงานอำนวยการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

3.2.3 ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมรวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.2.4 ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

3.2.5 กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2.6 รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

3.2.7 ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 ได้แก่ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม เช่น มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ และขอให้พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

### 3.3 หลักการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเริ่มจากการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่, กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>45</sup> ซึ่งอาจมีที่มาได้ 2 กรณีคือ

<sup>45</sup> มาตรา 84 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

3.3.1 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>46</sup>

3.3.2 กรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ว่าได้กระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งพนักงานสอบสวนจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับ แต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อจะดำเนินการ ในกรณีนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา แล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีตามมาตรา 88 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงาน สอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป<sup>47</sup>

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องที่ถูกกล่าวหาแล้วจะดำเนินการได้สวน ข้อเท็จจริงตามหมวด 4 การไต่สวน ซึ่งอาจสรุปขั้นตอนการดำเนินการได้ ดังนี้<sup>48</sup>

1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการ แทนก็ได้ โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนประกอบด้วยกรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวม พยานหลักฐานเพื่อที่จะรับทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด

2) ขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหา ก่อนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะอนุกรรมการไต่สวนจะมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนด ระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมายื่นแจ้งข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยาน บุคคลมาชี้แจงประกอบกรณี<sup>49</sup>

<sup>46</sup> มาตรา 88 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>47</sup> มาตรา 89 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>48</sup> สุชาติ นพวรรณ “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูล ความผิดทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เอกสารวิชาการหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 14 สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2553 หน้า 28 – 29.

<sup>49</sup> มาตรา 47 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542.

3) การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำ ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน ในการนี้ห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญหรือให้สัตยาบันกับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใดๆ ในเรื่องที่กล่าวหา<sup>50</sup>

4) จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการเมื่อคณะกรรมการไต่สวนแล้วดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จ จะจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>51</sup>

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา และเมื่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว จะจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน ซึ่งในการพิจารณาดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทนก็ได้ เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมและเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วอาจมีมติได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

ก. กรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหา<sup>52</sup>นั้นไม่มีมูล ข้อกล่าวหา<sup>52</sup>นั้นเป็นอันตกไป<sup>52</sup> ซึ่งผลการวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดดังกล่าวจะมีผลทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้อีก หากไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

<sup>50</sup> มาตรา 48 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>51</sup> มาตรา 50 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>52</sup> มาตรา 91 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

ข. กรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัย หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย อาจแบ่งขั้นตอนการดำเนินการได้ ดังนี้

ก) ขั้นตอนการแจ้งมติไปยังผู้มีอำนาจในการลงโทษ ซึ่งอาจแยก การดำเนินการได้ ดังนี้<sup>53</sup>

ข) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ ประธานกรรมการจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

ค) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ประธานกรรมการจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

ง) กรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

### 3.4 ขั้นตอนการลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3.4.1 กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ หรือกรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับรายงานและความเห็นของคณะกรรมการ

<sup>53</sup> มาตรา 92 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

ป.ป.ช. แล้ว จะต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

3.4.2 กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ เมื่อองค์กรที่มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการดังกล่าว ได้รับรายงานและเอกสารแล้ว จะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวต่อไป และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วต้องให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

จากที่กล่าวมาสรุปการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา 91<sup>54</sup> กล่าวคือจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วพิจารณาและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ หากข้อกล่าวหาใดมีมูลให้ข้อกล่าวหานั้นก็เป็นอันตกไป แต่หากข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางวินัยจะดำเนินการตามมาตรา 92<sup>55</sup> และหากข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดอาญาจะดำเนินการตามมาตรา 97

<sup>54</sup> มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97

<sup>55</sup> มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น ส่วนของการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสาร ที่



ในการดำเนินการตามมาตรา 92 กรณีมีมูลความผิดทางวินัย ประธานกรรมการจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เนื่องจากมาตรา 92 กำหนดให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานแล้วจะต้องดำเนินการตามมาตรา 93<sup>56</sup> คือ พิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

จากการศึกษาเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน สามารถสรุปได้ว่าข้าราชการเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารราชการและติดต่อประชาชนข้าราชการจึงต้องวางตนให้ประชาชนเชื่อถือ ไว้วางใจ และเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีวินัยดี ประชาชนก็จะมีความเชื่อถือศรัทธาผู้นั้น และส่งผลให้ประชาชนศรัทธาในหน่วยงานและรัฐบาลโดยรวมอีกด้วย ดังนั้น ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดคกกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติขึ้นมาเพื่อให้ข้าราชการในหน่วยงานยึดถือและปฏิบัติ ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้เรียกว่า “วินัยของข้าราชการ” ซึ่งอาจมีได้ทั้งข้อปฏิบัติและ

---

มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อม ทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ต่อไป

<sup>56</sup> มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง.

ข้อห้าม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มีความถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปอย่างมีระเบียบ อีกทั้งเพื่อให้การดำเนินงานภายในหน่วยงานราชการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้มากที่สุดด้วย หากข้าราชการไม่รักษาวินัยแล้วอาจทำให้การดำเนินงานภายในองค์กรเกิดปัญหา ไม่สามารถประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ หากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่วางไว้ ก็อาจจะถูกดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษทางวินัยได้

สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้ไม่รักษาวินัยนั้น จะเริ่มต้นจากวิธีการก่อนการดำเนินการทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่าข้าราชการผู้นั้นมีมูลอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ หากไม่มีมูลอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ แต่หากมีมูลอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้นต่อไป โดยอาจแบ่งได้เป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งในส่วนของกรดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง อาจเป็นการดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้มูลความผิดก็ได้ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ทั้งสองกรณีดังกล่าว จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ โดยอย่างน้อยต้องมีการดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเปิดโอกาสให้โต้แย้งและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา มิฉะนั้นจะทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หากผลการดำเนินการทางวินัยปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้กระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ จะสั่งยุติเรื่อง แต่หากปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือ ลดเงินเดือน กรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และปลดออก หรือ ไล่ออก กรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยแล้วไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่ลงโทษตน ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือนำคดีไปฟ้องต่อศาลตามที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวในบทต่อไป

## 4. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

### 4.1 ความหมายของการอุทธรณ์

อ. ประวิณ ณ นคร ได้ให้ความหมายของ“การอุทธรณ์” (APPEAL)<sup>57</sup> ไว้ว่า คือ กระบวนการทางนิติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล (PERSONNEL ADMINISTRATION) ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการมีทางร้องขอให้องค์กรหรือผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการร้องทุกข์ (GRIEVANCE) กล่าวคือ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ (EMPLOYEE RELATIONS PROCESS) ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไข หรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน

สุทธาทิพย์ นาคาศดี ได้ให้ความหมายของ “การอุทธรณ์” หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ได้ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ยกเรื่องของตนถูกลงโทษขึ้นทบทวนใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน เช่น ยกโทษ หรือ ลดโทษลง<sup>58</sup>

จากความหมายดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นว่า “การอุทธรณ์” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หมายถึง กระบวนการทางนิติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล (PERSONNEL ADMINISTRATION) ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก มีทางร้องขอให้องค์กรหรือผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งอีกครั้งหนึ่งให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน เช่น ยกโทษ หรือ ลดโทษลง

### 4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์

**4.2.1 การควบคุมการกระทำทางปกครอง** รัฐในปัจจุบันมีอำนาจและบทบาทต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครอง ซึ่งมี “อำนาจรัฐ” อยู่ในมือและเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะอาจใช้อำนาจของตนไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น รัฐที่เป็นนิติรัฐทุกรัฐ ฝ่ายปกครองต้องกระทำโดยเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องมีการวางระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยเคารพต่อกฎหมาย โดยในการใช้อำนาจนั้น ฝ่ายปกครองใช้อำนาจได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น และต้องใช้

<sup>57</sup> ประวิณ ณ นคร “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์” หลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล หน้า 322-323.

<sup>58</sup> สุทธาทิพย์ นาคาศดี อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 37 หน้า 21.

อำนาจเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งความหมายดังกล่าวครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐต้องเป็นผู้ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หากกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการใช้อำนาจอย่างไร ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการไปตามนั้น และการใช้อำนาจนั้นต้องอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ เป็นต้น<sup>59</sup> ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และเพื่อตรวจสอบบรรดาการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่อาจกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแก้ไขบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง อีกทั้งการให้ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอารยะประการหนึ่ง เพราะเท่ากับเป็นการคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้หากฝ่ายปกครองไม่ถูกผูกพันอยู่กับกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดเอาไว้ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองภายใต้กฎหมายจึงเป็นทั้งเครื่องมือที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการ และข้อจำกัดของอำนาจที่ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดได้ ดังความหมายต่อไปนี้

ความหมายของ “การควบคุมฝ่ายปกครอง” การควบคุมฝ่ายปกครอง<sup>60</sup> หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง โดย “การตรวจสอบ” หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูแลให้ถูกต้องก่อนการกระทำทางปกครองหรือมีนิติกรรมทางปกครองไปยังบุคคลภายนอกว่าถูกต้องหรือไม่ การตรวจสอบจึงถือว่าเป็นการควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการป้องกันก่อนที่จะเกิดเหตุขึ้นแก่บุคคลภายนอก เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การได้สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ การให้เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง สิทธิคู่ความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น ส่วน “การเยียวยา” หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากนิติกรรมทางปกครองหรือการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นความผิดของฝ่ายปกครองเอง ซึ่งการเยียวยามีหลายรูปแบบ เช่น การร้องเรียน

<sup>59</sup>บุบผา อัครพิมาน. (2549). การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง *วารสารวิชาการศาลปกครอง* ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม) หน้า 60.

<sup>60</sup> Guy Braibant, Nicole Questiaux and Celine Wiener. *Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, (paris, Ediontions Cujas, 1973) อ้างใน สุนิตา คงมั่น. (2556) . ความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.). วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 35.

การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ การฟ้องต่อศาล เป็นต้น จึงถือว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดย การทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

การควบคุมฝ่ายปกครองที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้ คือ<sup>61</sup>

ประการแรก ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำ ของรัฐและเจ้าหน้าที่ควรมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้โดยทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบ จึงต้องมีหลายองค์กรเพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของรัฐซึ่งมีหลากหลายให้มี ประสิทธิภาพจริงจึง เพราะองค์กรควบคุมที่มีเพียงองค์กรเดียวหรือมีน้อยองค์กร อาจไม่พอเพียงกับ การดูแลตรวจสอบกิจกรรมของรัฐทุกด้านอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการ ควบคุมที่หลากหลายนั้นต้องไม่ซ้ำซ้อน สับสนดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ ไม่ให้ซ้อนกันแต่เสริมซึ่งกันและกัน จึงเป็นเรื่องสำคัญ ไม่มีประเทศใดที่มีระบบควบคุมการใช้ อำนาจของรัฐเพียงระบบเดียวหรือองค์กรเดียว แต่จะใช้หลายรูปแบบผสมกันให้เหมาะสมเสมอ

ประการที่สอง ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับ สภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมดุล ภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนแต่ละคนให้ได้ การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชน จนเจ้าหน้าที่ทำ อะไรเพื่อสาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลวพอๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อ ประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพประชาชนสูญสิ้นไป ความสำคัญจึงอยู่ที่การ ออกแบบระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเอกชน อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมใช้

ประการที่สาม องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีลักษณะเป็น “อิสระ” ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ได้ โดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย เพื่อการนี้ การได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติ เหมาะก็ดี การกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้มีลักษณะอิสระ เป็นกลาง และถูกตรวจสอบได้ก็ดี จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรหรือคนอื่นนั้น ถ้าไม่อาจถูกตรวจสอบควบคุมได้ ก็อาจกลายเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมไม่ชอบเสียเองก็ได้

<sup>61</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณ โฉม, ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2 พ.ศ. 2530 หน้า 14 – 16.

ประการที่สี่ เมื่อได้รับการปรับปรุงระบบขององค์กรตรวจสอบวิธีการข้างต้นแล้ว ก็ต้องปรับปรุงกลไกทั้งหลายที่ประชาชนที่จะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้ โดยกว้างขวางขึ้นอันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่านี้ ต้องไม่กว้างขวางเกินไปจนถึงขนาดที่ใครๆก็นำเรื่องอะไรก็ได้ มาให้องค์กรตรวจสอบไปควบคุมการใช้อำนาจ ถ้าเป็นเช่นนี้ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนเพียงบางคน

กรณีจึงสรุปได้ว่า “การควบคุมฝ่ายปกครอง” คือ การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากนิติกรรมทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองที่เป็นความผิดของฝ่ายปกครองเอง ทั้งที่เป็นการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมภายนอกของฝ่ายปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “การควบคุมฝ่ายปกครอง” ก็คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองที่ดีต้องมีองค์กรและระบบกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่ครอบงำกิจกรรมของรัฐทุกด้าน มีความเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม มีความเป็น “อิสระ” ที่จะตรวจสอบควบคุม

#### 4.2.2 วิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง

กระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองสามารถจำแนกประเภทของการควบคุมฝ่ายปกครองได้หลายประเภท หากพิจารณาจากลักษณะองค์กรที่ควบคุมสามารถแบ่งได้เป็น 2 แบบ ได้แก่ 1) การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และ 2) การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง<sup>62</sup> โดยในการศึกษานี้ผู้ศึกษาขอเสนอการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมแบบนี้เน้นเฉพาะองค์กรภายในฝ่ายปกครองเท่านั้นเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครอง เป็นการให้ฝ่ายปกครองควบคุมฝ่ายปกครองด้วยตนเองก่อน และในการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองนี้ หากจำแนกย่อยประเภทลงไปอีกตามระยะเวลา สามารถแบ่งได้เป็น 2 แบบ<sup>63</sup> ดังนี้

1) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันหรือการควบคุมก่อนดำเนินการ เป็นการควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการ

<sup>62</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2556). กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 158-159.

<sup>63</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 19 หน้า 451.

ทุกขั้นตอนดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมก่อนดำเนินการถือเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารมีคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกันอาจแยกย่อยได้เป็น 3 ประเภท คือ

ก. การควบคุมโดยการปรึกษาหารือองค์กรที่ปรึกษา การสร้างองค์กรที่มีหน้าที่ในการให้ความเห็นเบื้องต้น ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมก่อนที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการทางปกครอง เช่น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส Contraloria ของประเทศชิลี สำหรับประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายหรือเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง คล้ายกับสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส เช่น การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

ข. การควบคุมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม อาจแบ่งได้ 3 วิธี คือ เพื่อให้โอกาสประชาชนที่จะถูกกระทบจากการกระทำทางปกครองมีสิทธิ ในการป้องกันส่วนได้เสียของตนเองได้ จึงมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนควบคุม โดยให้มีส่วนร่วมก่อนกระทำการทางปกครอง ทั้งนี้ สำหรับรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้ 3 วิธี คือ

(ก) การโต้แย้งคัดค้านก่อนที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งทางปกครอง

(ข) การปรึกษาหารือกับองค์กรหรือตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

(ค) การรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

ค. การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ และการบังคับให้ฝ่ายปกครองให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง เป็นหลักประกันที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนรู้ถึงเหตุผลในการกระทำทางปกครองนั้น ซึ่งหากคนเห็นว่าเหตุผลนั้นไม่ถูกต้อง ก็สามารถที่จะโต้แย้งคัดค้านเพื่อนำไปสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิกเพิกถอนการกระทำทางปกครองต่อไปได้

2) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข หรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ เป็นการควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายหลังที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารมีคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้วไม่ถูกต้องเหมาะสม ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งกฎหมายยังเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งสามารถแก้ไขคำสั่งดังกล่าวให้ถูกต้องเหมาะสมได้ภายในองค์กรของผู้ออกคำสั่งนั่นเอง หากการ

พิจารณาของผู้บังคับบัญชาเป็นประการใด และผู้รับคำสั่งยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยนั้นก็สามารถไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้อีก ซึ่งการควบคุมภายหลังจากการดำเนินการ หรือการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขนี้ อาจจำแนกลักษณะการควบคุมได้ ดังนี้<sup>64</sup>

ก. การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนืออาจแยกผู้มีอำนาจเหนือออกเป็นผู้บังคับบัญชาและโดยผู้กำกับดูแล ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมสามารถแก้กลับ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำใดๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่ว่าจะใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้<sup>65</sup>

อำนาจควบคุมกำกับคืออำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์โดยทั่วไป<sup>66</sup>

ข. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป ซึ่งความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีความมุ่งหมาย 3 ประการ คือ 1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน 2) เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และ 3) เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล<sup>67</sup>

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) การอุทธรณ์ไม่บังคับหรือการอุทธรณ์เพื่อเลือก เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติในลักษณะเป็นทางเลือกให้ผู้กรณีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรงก็ได้ เช่น ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474 (ยกเลิกแล้ว) บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ผู้ขอจดทะเบียน

<sup>64</sup>บรรเจ็ด สิงคะเนติ การควบคุมฝ่ายปกครอง กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 78.

<sup>65</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2545). คำอธิบายกฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 86.

<sup>66</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531). ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง หนังสือรวมบทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ กรุงเทพฯ : พี.เค. พรินติ้งเฮาส์ หน้า 211.

<sup>67</sup>บรรเจ็ด สิงคะเนติ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 64 หน้า 94.



เครื่องหมายการค้าจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการเครื่องหมายการค้าก็ได้ หรือจะนำคดีไปสู่ศาลโดยตรงก็ได้

(ข) การอุทธรณ์บังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่บังคับให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนนั้นก่อนเสมอ ไม่เช่นนั้นจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองไม่ได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณาและมีผลในทางที่เป็นการจำกัดสิทธิฟ้องคดีตามปกติของกลุ่มกรณีในการนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ดังนั้น ภายใต้หลักนิติรัฐ การจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมกระทำได้โดยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น

สำหรับกฎหมายไทย คดีใดซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองจะใช้ระบบอุทธรณ์บังคับ กล่าวคือ ศาลปกครองจะตรวจสอบเงื่อนไขตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ซึ่งตามเงื่อนไขมาตรา 42 วรรคสอง ดังกล่าว ศาลปกครองเห็นว่าหากกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ ไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเกณฑ์ในการอุทธรณ์ แต่หากกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ แต่ผู้ฟ้องไม่ดำเนินการอุทธรณ์ก่อน ศาลปกครองจะไม่รับฟ้องคดีดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ร.564/2552 การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และการมีมติของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 ที่มีผลว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ส่งรายงานเอกสารรวมถึงความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้พิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป ตามนัยมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษตามมติข้อมูลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามมาตรา 114 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในกรณีผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนแก้ไขความ

เดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีนี้ได้ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เฉพาะผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 3/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 228/2548 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2547 โดยที่เรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จึงเป็นการฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้เสร็จสิ้นก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

#### ก. การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ล้วนแต่เป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครอง หากแต่เป็นองค์กรที่มีความอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยกระทำในรูปแบบของการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะกึ่งข้อพิพาทเหตุผลที่มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้นๆ อันจะทำให้การตรวจสอบในทางข้อเท็จจริงมีความละเอียด รอบคอบ และถูกต้อง มีกระบวนการที่ไม่มีแบบพิธี ประชาชนจึงเข้าถึงได้โดยสะดวกไม่ยุ่งยาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการไปฟ้องร้องยังองค์กรศาล ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกที่มีกระบวนการเป็นแบบพิธี และมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่า การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นการควบคุมภายในชั้นสุดท้ายก่อนที่ไปสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งหากเรื่องใดคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็อาจวินิจฉัยแก้ไขให้ถูกต้องก่อนที่เรื่องจะไปสู่องค์กรศาล อันเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลทางหนึ่ง รวมทั้งมีส่วนช่วยการพิจารณาของศาลให้มีความรวดเร็วขึ้นจากการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานไว้ในชั้นนี้แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผู้ศึกษาได้

แยกศึกษาออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ 1) ลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท 2) ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท 3) สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และ 4) การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยศาล

ลักษณะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามกฎหมายไทย ได้มีการให้ความหมายไว้ในกฎหมายสองฉบับซึ่งมีข้อความเหมือนกัน คือ (1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับให้ความหมายของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” ซึ่งจากความหมายคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว อาจแยกสาระสำคัญของการเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ได้ดังนี้

1) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นด้วยเหตุนี้เอง องค์กรที่จะมีอำนาจวินิจฉัยแล้วก่อให้เกิดผลผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย และเงื่อนไขเบื้องต้นของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และจะต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบในการพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้นด้วยเหตุผลนี้จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อสามารถดำเนินการกิจดังกล่าวได้<sup>68</sup> และกฎหมายที่วันนี้มีความเห็นว่าจะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่เป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายให้อำนาจตามหลักเงื่อนไขของรัฐสภา ซึ่งหมายความว่า ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชนนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดในเรื่องนั้นเอง จะมอบให้ฝ่ายบริหารพิจารณากำหนดมิได้ และโดยที่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายบริหารมีจำนวนมาก ฉะนั้น หากให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตั้งขึ้นโดยกฎหมายลำดับรองได้ จะทำให้มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นได้ง่าย และอาจทำให้ฝ่ายบริหารสามารถยุบเลิก เปลี่ยนแปลง หรือตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นใหม่เมื่อใดก็ได้ หากไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัย ซึ่งจะกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นๆ โดยตรง นอกจากนี้การให้ความหมายของคำว่า “กฎหมาย”

<sup>68</sup>บรรเจ็ด สิงคะเนติ อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 64 หน้า 124.

ที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นยังเป็นการสอดคล้องกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ เป็นต้น<sup>69</sup>

2) องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร จึงจำเป็นต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร นั้น ต้องแยกพิจารณาระหว่างความเป็นอิสระในแง่ของ “องค์กร” กับความเป็นอิสระในแง่ของการทำหน้าที่วินิจฉัย ความอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเรียกรวมเฉพาะความอิสระในแง่ของ “องค์กร” เท่านั้น กล่าวคือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่ในขณะที่ความอิสระในแง่ของการทำหน้าที่วินิจฉัยนั้นมีข้อแตกต่างไปจากองค์กรตุลาการ หรือผู้พิพากษา โดยองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระทั้งในแง่ของ “องค์กร” และในแง่ของ “การทำหน้าที่” ของผู้พิพากษาในการวินิจฉัยอรรถคดีด้วย มีการบัญญัติเรื่องหลักประกันความอิสระของผู้พิพากษาไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับความเป็นอิสระในแง่การทำหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น กรรมการที่อยู่ในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้มีหลักประกันความอิสระเหมือนกรณีผู้พิพากษา ซึ่งข้อแตกต่างนี้เองเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างองค์กรตุลาการกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรืออาจเรียก “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ว่าเป็นเพียง “องค์กรกึ่งตุลาการ” ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งตามมาตรา 50 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินหกคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ จากองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นตำแหน่งที่มีผู้บังคับบัญชาทั้งสิ้น ดังนั้น การทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอาจต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้บังคับบัญชาในทางอ้อม ซึ่งมีผลต่อการวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีใดกรณีหนึ่งได้<sup>70</sup>

3) องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

<sup>69</sup>รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยข้อพิพาท โดยสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง หน้า 269 อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ อ้างแล้ว เจริญอรรถที่ 64 หน้า 95.

<sup>70</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญอรรถที่ 64 หน้า 126 - 127

องค์กรที่จะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่รับปรึกษา ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี กรณีเห็นได้ว่าหน้าที่ของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมไม่ใช่ลักษณะของการวินิจฉัยข้อพิพาท ถึงแม้ว่าการให้ความเห็นทางกฎหมายดังกล่าวจะเป็นการใช้หรือตีความกฎหมายก็ตาม แต่ลักษณะที่แตกต่างกัน ก็คือยังไม่มีข้อพิพาทหรือหากจะมีข้อพิพาทคณะกรรมการดังกล่าวก็มิได้ให้ความเห็น โดยการให้สิทธิผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาชี้แจงให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงพยานหลักฐานต่างๆ หากแต่เป็นการให้ความเห็นในทางกฎหมายว่าหากมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นจะก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายอย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเป็นเพียงองค์กรที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐต่างๆ เท่านั้น หรือ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 24 กำหนดให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และคณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้กำหนดให้สินค้าเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากตาม ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่ง เช่น จำกัดการใช้สื่อโฆษณาสำหรับสินค้านั้น การออกคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาดังกล่าวมิได้เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่อย่างใด หากแต่เป็นการกระทำของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

#### 4) องค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาท

โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทขององค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่จะถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าวว่าข้อพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง คณะกรรมการพิจารณาโดยการรับฟังเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย การวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องมีการให้เหตุผล เป็นต้น การที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีวิธีพิจารณาในการที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมีการเรียกองค์กรในลักษณะที่ว่า เป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” เพราะมีลักษณะบางประการคล้ายกับองค์กรตุลาการ กล่าวคือ เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท และเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นไปตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้แล้วเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี แต่ที่แตกต่างไปจากองค์กรตุลาการ คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้มีหลักประกันความเป็นอิสระเช่นเดียวกันกับองค์กรตุลาการเพียงแต่มีความอิสระในแง่ขององค์กรเท่านั้น หากจะนำหลักเกณฑ์เรื่องการมีวิธีพิจารณา

เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” แล้ว อาจกล่าวได้ว่า มีองค์กร ที่เข้าลักษณะของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ของไทยหลายองค์กรที่ไม่มีวิธีพิจารณาของตนเอง ซึ่งปัญหาเรื่องไม่มีวิธีพิจารณาของตนเองของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เข้าไปมีส่วนแก้ไขปัญหาเรื่องวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ไม่มีวิธีพิจารณาของตนเองได้ ทั้งนี้ โดยถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีคำวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์สำคัญตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะต้องใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น หลักความเป็นกลางของกรรมการ สิทธิของกลุ่มในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น สิทธิที่จะมีทนายความหรือที่ปรึกษา สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงของตน รวมทั้งหลักการให้เหตุผลในการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ เป็นต้น<sup>71</sup>

ในประเทศไทยการที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องมีวิธีพิจารณาที่มีมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่คล้ายศาล คล้ายกับหลักการที่ใช้อยู่ทั้งในประเทศฝรั่งเศส และในประเทศอังกฤษ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่กลุ่มที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่<sup>72</sup>

หลักเรื่องความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่กรรมการนั้นวินิจฉัยชี้ขาด การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการต้องเคารพต่อหลักความเป็นกลางและควรมีกระบวนการให้คัดค้านกรรมการได้เช่นกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หลักการรับฟังความทุกฝ่าย กล่าวคือ คณะกรรมการต้องมีวิธีพิจารณาที่เปิดโอกาสให้กลุ่มทุกฝ่ายได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริง ตรวจสอบข้อมูล ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียงของกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้

หลักการให้เหตุผลในการวินิจฉัย กล่าวคือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย และเหตุผลที่ให้นั้นต้องชัดเจนและเพียงพอในการวินิจฉัย

<sup>71</sup>บรรเจ็ด สิงคะเนติ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 64 หน้า 130 – 131.

<sup>72</sup>สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. (2546). คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท. กรุงเทพฯ หน้า 337.

โดยวินิจฉัยในข้ออ้างต่างๆ ที่คู่กรณียกขึ้นอ้าง เว้นแต่เป็นข้ออ้างที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นหรือเป็นเพียงเหตุผลสนับสนุนข้ออ้างของคู่ความเท่านั้น ยกเว้นเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าไม่ต้องให้เหตุผลคล้ายกับหลักทั่วไปในกฎหมายอังกฤษหรือกฎหมายฝรั่งเศส

หลักการวินิจฉัยให้ครบทุกประเด็นที่คู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้างและวินิจฉัยไม่เกินคำขอ กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องวินิจฉัยในทุกประเด็นที่คู่กรณีอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณา เว้นแต่เป็นประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดี หรือเป็นเหตุผลประกอบข้ออ้างคล้ายกับในต่างประเทศ และโดยหลักคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะไม่วินิจฉัยเกินคำขอ

การรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการต้องเคารพต่อหลักเกณฑ์เรื่องการรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคำวินิจฉัยต้องลงชื่อของกรรมการผู้วินิจฉัย หลักเกณฑ์นี้ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อยู่แล้ว โดยกรรมการผู้วินิจฉัยที่ไม่เห็นด้วยย่อมมีสิทธิทำความเห็นแย้งได้

หลักคำวินิจฉัยต้องเป็นที่ยุติและผูกมัดคู่กรณี กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยแล้ว ย่อมมีผลให้ข้อพิพาทนั้นเป็นที่ยุติตามที่ได้อ้างอิงชี้ขาดเว้นแต่เป็นกรณีหรือเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยับยั้งเรื่องดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยได้อีก ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่มีอำนาจยับยั้งข้อพิพาทนั้นขึ้นมาทบทวนได้ทุกเมื่อเหมือนกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป

#### 1) ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ในการแบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อาจแบ่งแยกออกได้เป็นหลายประเภทซึ่งขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการแบ่งแยก ผู้ศึกษาขอแบ่งประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยพิจารณาจากขอบเขตภาระหน้าที่อาจแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลและควบคุมวิชาชีพ กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง ดังนี้<sup>73</sup>

ก. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการบริหารบุคคลและการควบคุมวิชาชีพ ลักษณะร่วมกันของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกลุ่มนี้คือเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยเหนือต่อบุคคลที่เป็นสมาชิกเท่านั้น กล่าวคือ ต้องเป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการของข้าราชการประเภทนั้นๆ เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) มีอำนาจในการวินิจฉัยเหนือข้าราชการอัยการเท่านั้น ส่วนองค์กรใน

<sup>73</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 64 หน้า 132 – 134.

การควบคุมวิชาชีพย่อมมีอำนาจในการวินิจฉัยเหนือบุคคลที่อยู่ในองค์กรวิชาชีพนั้นๆ เท่านั้น เช่น สภานายความย่อมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยที่เกี่ยวกับทนายความหรือแพทยสภาย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมทั้งหลาย

ข. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายมักบัญญัติให้มีอำนาจวินิจฉัย เฉพาะตามที่กฎหมายนั้นๆ บัญญัติไว้เท่านั้น โดยที่เป็นคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน กฎหมายจึงมักกำหนดให้บุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการเป็นผู้มีอำนาจความรู้ความสามารถตาม ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นๆ สำหรับข้อแตกต่างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ประเภทนี้กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทแรกทีกล่าวมาแล้วข้างต้น คือ คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทประเภทนี้มักจะวินิจฉัยเรื่องที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองฝ่ายหนึ่งกับประชาชนอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งต่างจากคณะกรรมการประเภทแรกที่วินิจฉัย เกี่ยวกับสมาชิกของตนเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิหน้าที่ของประชาชนโดยตรงแต่อย่างใด โดยทั่วไปแล้วกฎหมายมักกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายนั้นๆ ได้ออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ออกคำสั่ง ทางปกครองแล้วบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีสิทธิ อุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นๆ ได้ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการวินิจฉัย ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีอำนาจในการวินิจฉัย เรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่

## 2) สถานะของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นองค์กรภายในฝ่าย ปกครอง และการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นการควบคุมที่อยู่ใน โครงสร้างของการควบคุมภายในฝ่ายปกครองประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาทถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง<sup>74</sup> ทั้งนี้ พิจารณาจากการให้คำนิยามของคำว่า “คำสั่ง ทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้นิยามคำสั่งทาง ปกครอง หมายความว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติ สัมพันธขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพ ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การ

<sup>74</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ อ่างใน บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 64 หน้า 134.



อนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน...” การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มีลักษณะบางประการที่แตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้<sup>75</sup>

- การวินิจฉัยข้อพิพาท โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จะต้องวินิจฉัยปัญหาในลักษณะเดียวกับการวินิจฉัยของศาล กล่าวคือ จะต้องวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ ที่คู่กรณียกขึ้นอ้างไว้แต่ไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคดีหรือมีเหตุที่ไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

- คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยลักษณะเกี่ยวกับการพิพาทภาคีของศาล เพื่อให้กรรมการที่ลงชื่อต้องรับผิดชอบในคำวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้นหากคณะกรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นก็ย่อมมีสิทธิความเห็นแย้งได้

- คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นที่สุดและผูกมัดคู่กรณี เว้นแต่จะมีการอุทธรณ์ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยใหม่ไม่ได้ กรณีจะแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้เอง หากมีเหตุสมควรที่จะต้องเปลี่ยนแปลง<sup>76</sup>

- คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยไม่เกินคำขอ ทั้งนี้เพราะลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะขององค์กรตุลาการ ซึ่งแตกต่างไปจากการควบคุมตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ที่เป็นผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเด็นนั้นเป็นประเด็นที่มีการอุทธรณ์ หรือไม่ก็ตาม

### 3) การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

โดยที่การควบคุมตรวจสอบ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองลักษณะหนึ่ง ดังนั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว หากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คู่กรณีย่อมมีสิทธินำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้ ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ฟ้องร้องยังศาลใดศาลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยหลักแล้วการโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วน

<sup>75</sup>รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 64 หน้า 135.

<sup>76</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์ อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 64 หน้า 134.

ประเด็นว่าจะฟ้องร้องยังศาลปกครองระดับใดนั้น เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น มาตรา 116<sup>77</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนซึ่งอุทธรณ์คำสั่งตุลาการที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด หรือ มาตรา 11 (1)<sup>78</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ซึ่งในปัจจุบันนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ประกาศกำหนดแต่อย่างใด หากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีประกาศกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชุดใดอยู่เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดกรณีย่อมถือได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้ให้การรับรองว่าการทำหน้าที่วินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชุดนั้นทำหน้าที่เสมือนกับเป็นศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นอีก<sup>79</sup> ทั้งนี้ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จะต้องมิวิธีพิจารณาของตนเองสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น โดยไทยได้นำหลักเกณฑ์ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันขั้นต้นสำหรับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

<sup>77</sup> มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

“เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น”

<sup>78</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

“ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด”

<sup>79</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 64 หน้า 139.

### 4.3 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์มีความมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการด้วยกัน<sup>80</sup> ได้แก่

**4.3.1 ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน** การอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งและขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง โดยนับนี้การอุทธรณ์จึงเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของคู่กรณีได้ดีกว่ากระบวนการทางศาล เพราะการทบทวนภายในฝ่ายปกครองมีขั้นตอนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็วกว่าวิธีพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ในการพิจารณาอุทธรณ์ฝ่ายปกครองยังสามารถทบทวนคำสั่งในแนวทางที่ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้อย่างเหมาะสม ต่างกับศาลที่ต้องวินิจฉัยคดีพิพาทไปตามบทกฎหมายและยึดถือแนวคำพิพากษาเป็นสำคัญ ยากที่จะพิพากษาเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมเฉพาะกรณี เพราะจะทำให้แนวคำพิพากษาไม่มีเอกภาพ

**4.3.2 ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง** โดยที่การออกคำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่องมีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีภาระหน้าที่งานจำนวนมากและต้องปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว บางกรณีจึงอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ไม่ว่าจะในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นโอกาสที่ฝ่ายปกครองจะได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของตนซึ่งหากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมอย่างไร ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งได้ ซึ่งการทบทวนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ได้

**4.3.3 แบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของศาล** การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองช่วยกลั่นกรองข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทอาจระงับลงในชั้นอุทธรณ์ โดยฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามคำขอของคู่กรณี หรือคู่กรณีอาจพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยอมรับว่าคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว จึงไม่คิดใจที่จะโต้แย้งคำสั่งต่อไปในชั้นศาลอีก

<sup>80</sup> PRÉVÉDOUROU (E.), Les recours administratifs obligatoires - Étude comparée des droits allemand et français, (Paris : L.G.D.J. 1996),p.154 et s. อ้างใน สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณย์ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง สืบค้นทาง [http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1866#\\_ftnref2](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1866#_ftnref2) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2557

## 4.4 หลักการวินิจฉัยอุทธรณ์

### 4.4.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice Principle)

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) มาจากมาตรา 39 Magna Carta 1215 ซึ่งเป็นเกิดจากการแข่งขันอำนาจระหว่างกษัตริย์อังกฤษและขุนนาง คำว่า “the law of the land” ในมาตรา 39 นี้ถูกนำมาใช้ในความหมายเกี่ยวกับ “legality” ในสมัยที่รัฐสภาเริ่มมีอำนาจสูงสุดซึ่งตรงกับสมัยกษัตริย์ Edward ที่ 3 และ Henry ที่ 4 มีกฎหมายจำนวนมากที่ถูกตัดสินให้เป็นโมฆะ เนื่องจากขัดกับ Magna Carta ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐาน นอกจากนี้คำพิพากษาของศาลที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักวิธีพิจารณาก็มีผลขัดกับ “the law of the land” วิธีพิจารณาจะต้องมีรูปแบบที่แน่นอน มาตรา 39 Magna Carta 1215 จึงเป็นบทบัญญัติแรกที่มีลักษณะในการประกันสิทธิและยุติธรรม และเป็นศูนย์กลางของแนวความคิดยุติธรรม หลักการดังกล่าวเดิมมีผลบังคับต่อคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการเท่านั้น แต่ต่อมาได้ถูกนำไปใช้กับองค์กรอื่นที่มีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบต่อสิทธิประชาชน<sup>81</sup> และในปัจจุบันหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้ขยายขอบเขตมาเป็นหลักที่ใช้ควบคุมคำวินิจฉัยขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ<sup>82</sup> ด้วยการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง และถือเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือปฏิบัติเพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับความยุติธรรมตามธรรมชาติ และมีการพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิบุคคลได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ<sup>83</sup>

1) หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในตนเองได้ (Nemo Judex in re sua) หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย หลักนี้มีแนวความคิดมาจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลางในการพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ลำเอียงและต้องการให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง โดยในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าหมายถึงเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการ ไม่อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ จะทำให้ไม่สามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ได้อย่างเป็นกลาง และถือว่าเขาไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองได้

<sup>81</sup> S.A. de’Smith, Constitutional and Administrative Law 3 th ed. (Great Britain : Penquin Book, 1983) p. 569.

<sup>82</sup> P? Stein and J. Shand, Legal Values in western Society, (Edinburgh : Edinburgh University Press, 1974) p. 78.

<sup>83</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 37 หน้า 68-69.

2) หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ หลักนี้มีแนวความคิดที่ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถรู้ข้อเท็จจริงและมีเหตุผลที่สมบูรณ์อันจะทำให้การวินิจฉัยไม่ถูกต้อง บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิเป็นผู้รู้ข้อเท็จจริงที่ดีที่สุด จึงจำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกกระทบสิทธิ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อให้เป็นไปตามหลักดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องรับฟังข้อเท็จจริงทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายที่ส่งลงโทษ และฝ่ายที่ถูกลงโทษ

**4.4.2 หลักความยุติธรรม (Equity)**<sup>84</sup> หลักความยุติธรรมเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณา เป็นหลักการที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายอันแฝงอยู่ในถ้อยคำของตัวบทกฎหมายต่างๆ ความหมายของคำว่า “ยุติธรรม” อาจกล่าวได้หลายอย่าง อาจมีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ แต่โดยทั่วไปความยุติธรรมคือความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง ความเท่าเทียมกัน ไม่มีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใด และความรวดเร็วในการทำให้เกิดความถูกต้อง ความยุติธรรมควรประกอบด้วยหลัก 4 ประการ ดังนี้

1) หลักความได้สัดส่วน (Proportion) คือการพิจารณาตามตัวบทกฎหมายว่าการกระทำผิดอย่างใดถือว่าเป็นความผิดฐานใด โดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายว่าการกระทำนั้นๆ เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายแล้วหรือไม่ ถ้าไม่มีบทกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด ก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ถ้าครบองค์ประกอบความผิดก็ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้น<sup>85</sup>

2) หลักมนุษยธรรม (Morality) คือการใช้วิจรรณญาณของผู้วินิจฉัยอุทธรณ์อย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นในสภาพการณ์นั้น โดยอาศัยข้อเท็จจริงและพยานแวดล้อมประกอบเพื่อให้เห็นความเป็นไปได้ในการกระทำผิด เพราะการกระทำบางอย่างเข้าองค์ประกอบความผิดแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดกระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด หรืออาจทำเพราะมีเจตนาสุจริต หรือคิดว่าตนมีอำนาจก็ได้ ซึ่งผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องใช้หลักนี้ควบคู่ไปกับหลักความได้สัดส่วน จึงจะทำให้การพิจารณามีความถูกต้องยิ่งขึ้น<sup>86</sup>

**4.4.3 หลักความเป็นธรรม (Fairness)** ใช้ประกอบเป็นหลักในการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการพิจารณาถึงระดับโทษที่ข้าราชการถูกลงโทษ หลักการนี้คือการพิจารณาว่าเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำควรต้องได้รับโทษเสมอกันในการกระทำความผิดอย่าง

<sup>84</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 37 หน้า 75.

<sup>85</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี อ่างแล้ว หน้า 76.

<sup>86</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี อ่างแล้ว หน้า 78.

เดียวกัน ที่มีลักษณะและพฤติกรรมคล้ายคลึงกัน โดยไม่มีการยกเว้นหรือเลือกที่รักมักที่ชัง ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่มีความแตกต่างในลักษณะพฤติกรรมและเหตุผลของการกระทำ ระดับโทษที่ได้รับย่อมแตกต่างกัน<sup>87</sup>

**4.4.4 หลักความรวดเร็ว (Promptness)** หรือความฉับพลันในการพิจารณา เพราะการที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยย่อมทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิต่างๆมากมาย รวมทั้งชื่อเสียง ขวัญและกำลังใจด้วย ดังนั้น หากการพิจารณาอุทธรณ์ได้กระทำโดยรวดเร็ว ย่อมจะเป็นการเยียวยาให้กับผู้ที่ถูกลงโทษสิทธินั้นได้ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในแง่การพิจารณาพยานหลักฐานอีกด้วย<sup>88</sup>

#### 4.5 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องเที่ยงว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

<sup>87</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี อ้างแล้ว หน้า 79.

<sup>88</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี อ้างแล้ว หน้า 81.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26<sup>89</sup> มาตรา 28<sup>90</sup> และมาตรา 31<sup>91</sup> ได้บัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งบุคคลที่อยู่ในสถานะของข้าราชการด้วย หากข้าราชการผู้ใดถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ก็สามารถที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง และคดีวินัยข้าราชการก็เป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้บังคับบัญชากระทำการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดำเนินการทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งมีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว จึงถือได้ว่าคดีวินัยข้าราชการก็เป็นคดีพิพาททางปกครองประเภทหนึ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>92</sup> ดังนั้น หากข้าราชการผู้ใดถูกลงโทษทางวินัยผู้ใดเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถนำสิทธิอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

<sup>89</sup> มาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

<sup>90</sup> มาตรา 28 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติในหมวดนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

<sup>91</sup> มาตรา 31 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม”

<sup>92</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

จากความหมายของการอุทธรณ์ แนวความคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ หลักการของการวินิจฉัยอุทธรณ์ วัตถุประสงค์ของการให้สิทธิอุทธรณ์ และองค์กรที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำภายในฝ่ายปกครอง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้อยู่ภายใต้หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนตามที่กำหนดก่อนที่จะยื่นฟ้องต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล และตัดอำนาจขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลในการพิจารณาเรื่องที่ยังไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งจะเป็นการลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่ศาลที่สำคัญทางหนึ่งด้วย



- 
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
  - (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
  - (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
  - (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด
  - (6) กรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”



### บทที่ 3

## การดำเนินการทางวินัยและองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ของประเทศไทยและต่างประเทศ

### 1. การดำเนินการทางวินัยและองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของไทย

#### 1.1 การดำเนินการทางวินัยและองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด และข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ถูกต้อง เหมาะสม หรือไม่เป็นที่พอใจ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และนำคดีไปฟ้องศาลตามที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนผู้นั้น ผู้ศึกษาขออธิบายการอุทธรณ์ในระบบกฎหมายแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>93</sup>

ประเภทที่หนึ่ง การอุทธรณ์ตามกฎหมายทั่วไป

การอุทธรณ์ประเภทนี้เป็นการอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไป การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้

<sup>93</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 64 หน้า 94-104.

## ประเภทที่สอง การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารและการปกครองในระดับต่างๆ เป็นการใช้อำนาจทางการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจและการบริหารเป็นสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดระดับขั้นตอนต่างๆ ของการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครอง ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องของการปฏิบัติราชการแทนในการใช้อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ฯลฯ และเรื่องของการรักษาราชการแทนว่ามีขั้นตอนและการปฏิบัติอย่างไร พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐและแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การลงโทษทางวินัย การให้พักราชการ หรือการให้ออกจากราชการของข้าราชการ ฯลฯ โดยบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ทั้งสิ้น ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติที่กล่าวมาทั้งสองแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติอื่นๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินั้นๆ จึงต้องอุทธรณ์ไปตามที่เงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินั้นๆ มิต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้

พระราชบัญญัตินี้ที่กล่าวมาแล้วเหล่านี้ ล้วนแต่เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งเนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นเป็นการบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ โดยการกำหนดให้องค์กรต่างๆ เหล่านี้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล การกำหนดหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งการกำหนดขอบเขตของการกระทำการตามอำนาจและหน้าที่นั้นๆ รวมทั้งบัญญัติถึงขั้นตอนการกำกับดูแลในองค์กรด้วย ฉะนั้นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการอนุมัติ การอนุญาต การออกคำสั่งหรือการออกกฎหมายระเบียบ ฯลฯ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อกฎหมายมอบหมายและให้อำนาจไว้แก่ผู้ปกครอง ก็ต้องกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวไว้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจและหน้าที่โดยมิชอบ หรือขาดความยุติธรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งผลของการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มาตรการคุ้มครองแบบนี้เน้นเฉพาะองค์กร

ภายในฝ่ายปกครองเท่านั้นเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยเป็นการให้ฝ่ายปกครองควบคุมฝ่ายปกครองด้วยตนเอง เช่น การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา การควบคุมโดยผู้กำกับดูแล และการขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น หรือการอุทธรณ์นั่นเอง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยนั้น เป็นการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้เริ่มมีมาตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบราชการในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่อยมาจนในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงวางรากฐานการบริหารงานบุคคลภาครัฐ พร้อมกับทรงพระราชทานพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือนฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2471<sup>94</sup> ซึ่งในส่วนของ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ได้มีวิวัฒนาการและมีการสืบทอดกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยในแต่ละพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น อาจมีความแตกต่างกันไปในบางเรื่อง เช่น ระยะเวลาในการอุทธรณ์ หรือองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาองค์กรที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและกระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บังคับใช้ก่อนฉบับปัจจุบัน และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการบริหารงานภาครัฐตลอดจนการสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ระบบคุณธรรมที่ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้เต็มที่ เพราะ ก.พ. ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงด้วยตนเอง ยังต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจบริหารฝ่ายการเมือง ในการกำหนดนโยบายและสั่งการ จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ อันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงมีการกำหนดมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ชัดเจนขึ้น โดยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” เป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

<sup>94</sup> ธนวิธ โชติรัตน์. (2552). แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 1.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดวิธีการให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอื่นอุทธรณ์ แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง<sup>95</sup> ซึ่งได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีหลักเกณฑ์ วิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ คือ กรณีการอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในราชการบริหารส่วนกลาง ที่ต่ำกว่าอธิบดี กำหนดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด หรือ อ.ก.พ. กรม แล้วแต่กรณี ส่วนกรณีการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี กำหนดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวงเจ้าสังกัด เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวงเจ้าสังกัด พิจารณาและมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วจะรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ก.พ. รายงานจะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป และในกรณีที่

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 125 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยให้อุทธรณ์ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด และให้ อ.ก.พ.จังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และให้ อ.ก.พ.กรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.กรมมีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้พิจารณาเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำ มาตรา 126มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎ ก.พ.

นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือให้ดำเนินการประการใด กระทรวง ทบวง กรม จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>96</sup> ซึ่งได้แก่ ปลดออก หรือไล่ออก กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาและมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิม ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือให้ดำเนินการประการใด กระทรวง ทบวง กรม จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีนั้น

ทั้งนี้ การอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ให้ทำหนังสืออุทธรณ์ถึงประธาน อ.ก.พ. แล้วแต่กรณี และยื่นที่ศาลากลางจังหวัดหรือส่วนราชการนั้น ส่วนการอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ให้ทำหนังสืออุทธรณ์ถึงประธาน ก.พ. หรือเลขาธิการ ก.พ. และยื่นที่สำนักงาน ก.พ. หรือผู้อุทธรณ์จะยื่นหรือส่งผ่านผู้บังคับบัญชาก็ได้ ซึ่งกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาจะส่งหนังสืออุทธรณ์ต่อไปยังผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ และผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษจะจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว พร้อมทั้งสำเนาหลักฐานการรับทราบคำสั่งลงโทษของผู้อุทธรณ์ สำนวนการสืบสวน และสำนวนการดำเนินการทางวินัย

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้ผู้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีและเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งเป็นประการใดแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ให้นำมาตรา 107 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พร้อมทั้งคำชี้แจงของผู้บังคับบัญชา ผู้ส่งลงโทษ (ถ้ามี) ไปยังประธาน อ.ก.พ.จังหวัด ประธาน อ.ก.พ.กรม ประธาน อ.ก.พ. กระทรวง หรือสำนักงาน ก.พ. แล้วแต่กรณี ภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์

ในกรณีที่มีผู้นำหนังสืออุทธรณ์มายื่นเอง ให้ผู้รับหนังสือออกใบรับหนังสือประทับตรารับหนังสือ และลงทะเบียนรับหนังสือไว้เป็นหลักฐานในวันที่ได้รับหนังสือตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และให้ถือวันที่รับหนังสือตามหลักฐานดังกล่าวเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์ และในกรณีที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ให้ถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากเป็นหลักฐานฝากส่ง หรือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ซองหนังสือเป็นวันส่งหนังสืออุทธรณ์ เมื่อได้ยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ไว้แล้ว

จากวิธีการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแบ่งพิจารณาได้ ดังนี้

(1) อ.ก.พ. จังหวัด คือ อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัดแต่ละจังหวัด ประกอบด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

- รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน

- อนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้วและเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนสามคน ซึ่งจะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

- ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธาน ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัด นั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.จำนวนหกคน ซึ่งแต่ละคนสังกัดอยู่ต่างกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง

อ.ก.พ. จังหวัดแต่ละจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ หลายประการ เช่น การพิจารณา กำหนดนโยบาย ระบบการบริหารงานบุคคล และระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในจังหวัด ตลอดจนการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในจังหวัด ตามนัยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 รวมถึงอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง

ลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) อ.ก.พ. กรม คือ อนุกรรมการสามัญประจำกรมต่างๆ ประกอบด้วย

- อธิบดีเป็นประธาน

- รองอธิบดีที่ อธิบดีมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน

- อนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนสามคน ซึ่งจะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

- ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธาน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นไป ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง หรือเลขานุการกรมในกรม นั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนหกคน

อ.ก.พ.กรม มีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ทำนองเดียวกับ อ.ก.พ.จังหวัด ตลอดจนการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเนติการทางวินัยแก่ข้าราชการในกรม ตามนัยมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 รวมถึงอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี

(3) อ.ก.พ.กระทรวง คือ อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงต่างๆ ประกอบด้วย

- รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประธาน

- ปลัดกระทรวงเป็นรองประธาน

- ผู้แทน ก.พ. ซึ่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในสำนักงาน ก.พ. หนึ่งคน เป็นอนุกรรมการ โดยตำแหน่ง

- อนุกรรมการซึ่ง ประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนสามคน ซึ่งจะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า อธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

- ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไปในกระทรวง นั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนห้าคน

อ.ก.พ.กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ทำนองเดียวกับ อ.ก.พ.จังหวัด และ อ.ก.พ.กรม ตลอดจนการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย ตามนัยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 รวมถึงอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งของของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี

(4) ก.พ. คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย

- นายกรัฐมนตรี หรือรองฯ ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
- ปลัดกระทรวงการคลัง
- ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
- เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลด้านระบบราชการและการจัดส่วนราชการ ด้านการพัฒนาองค์กร ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมายซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งต้องเป็นผู้ที่ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

- กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หัวหน้าหรือรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงหัวหน้าหรือรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับเลือกจาก ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎ ก.พ.จำนวนห้าคนซึ่งแต่ละคนสังกัดอยู่ต่างกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวง หรือทบวง

ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลหลายประการ ตามนัยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 รวมถึงอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งแบ่งได้ 2 กรณี คือ กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งของ



นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง และกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

1) สิทธิของข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

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

(1) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหรือของผู้สอบสวนได้ ส่วนการขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคลพยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยพิจารณาถึงประโยชน์ในการรักษาวินัยของข้าราชการ ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็น เป็นเรื่องๆ ไป

(2) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการ รองประธานอนุกรรมการหรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ได้แก่ รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์ เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้สั่งลงโทษ หรือเป็นคู่สมรสบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหา หรือผู้บังคับบัญชา ผู้สั่งลงโทษ โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือแจ้งเพิ่มเติมเป็นหนังสือก่อนที่ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เริ่มพิจารณาอุทธรณ์

(3) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุม อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของตนเองได้ โดยแสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์หรืออาจทำเป็นหนังสือเพิ่มเติม แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจานั้นก่อนที่ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. เริ่มพิจารณาอุทธรณ์

หาก อ.ก.พ. หรือ ก.พ. พิจารณาเห็นว่า การแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะให้แจ้งการแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ แต่หากให้ผู้อุทธรณ์แถลงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุม ก็ให้แจ้งผู้ดำรงตำแหน่งที่สั่งลงโทษหรือเพิ่มโทษ หรือผู้แทนเพื่อให้มาแถลงแก้ด้วยวาจาต่อที่ประชุมในครั้งนั้นด้วย

(4) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอถอนอุทธรณ์ได้ก่อนที่ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. จะมีการพิจารณาเสร็จสิ้น โดยทำเป็นหนังสือยื่นหรือส่งตรงต่อ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ซึ่งในกรณีการถอนอุทธรณ์จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับไป

(5) สิทธิในการยื่นหรือส่งคำแถลงการณ์หรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมก่อนที่  
อ.ก.พ. หรือ ก.พ. เริ่มพิจารณาอุทธรณ์

(6) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิได้รับทราบผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

สำหรับการจะให้ทนายความเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ตาม  
กฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้สิทธิไว้ แต่ผู้อุทธรณ์อาจขอคำปรึกษาหรือให้ทนายความ  
แนะนำการเขียนอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ หากผู้อุทธรณ์ขอแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อ ก.พ. ผู้อุทธรณ์  
มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าฟังการแถลงการณ์ด้วยวาจาของตนได้ ตามนัยมาตรา 23  
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## 2) วิธีการพิจารณาอุทธรณ์

ตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์  
การอุทธรณ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการ  
พิจารณาอุทธรณ์ทั้งของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง และ ก.พ. โดยอุทธรณ์ที่รับไว้  
พิจารณานั้น ต้องเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องในสาระสำคัญ และต้องยื่นหรือส่งภายในเวลาที่กำหนด  
ในกรณีที่มีปัญหาว่าอุทธรณ์รายใดเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้หรือไม่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ. กรม  
อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์  
มีมติไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือสำนักงาน ก.พ.  
จะแจ้งมตินั้นให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว ซึ่งกรณีนี้ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์มตินั้น  
ต่อ ก.พ. ได้อีกชั้นหนึ่ง ถ้า ก.พ. มีมติยืนตามมติของ อ.ก.พ. ที่ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา หรือมีมติ  
ให้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ และถ้าให้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา อ.ก.พ.  
จะดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และมีมติต่อไป

ในการพิจารณาได้กำหนดให้พิจารณาจากสำนวนการสืบสวนหรือการพิจารณา  
ในเบื้องต้นและสำนวนการดำเนินการทางวินัย ในกรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสารและ  
หลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐห้าง  
หุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลใดๆ หรือขอให้ผู้แทนหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ  
ห้างหุ้นส่วน บริษัท ข้าราชการ หรือบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการ  
พิจารณาได้

นอกจากนี้ในการพิจารณาอุทธรณ์ ถ้า อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ.  
กระทรวงเห็นสมควรที่จะต้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความถูกต้อง  
และเหมาะสมตามความเป็นธรรม ก็มีอำนาจสั่งให้สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมในเรื่องนั้นได้

ตามความจำเป็น โดยจะสอบสวนเองหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมแทนก็ได้ หรือกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการทราบส่งไปให้ผู้สอบสวนเดิมทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้

ในการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม ถ้า อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง หรือคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับแต่งตั้ง เห็นสมควรส่งประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการทราบไปสอบสวนพยานหลักฐานซึ่งอยู่ต่างท้องที่ ที่มีอำนาจกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญนั้นส่งไปเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานในท้องที่นั้นทำการสอบสวนแทนได้

ในกรณีที่มีผู้ถูกลงโทษทางวินัยในความผิดที่ได้กระทำร่วมกัน และเป็นความผิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว และผลการพิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพฤติการณ์ของผู้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเหตุในลักษณะคดีอันเป็นเหตุเดียวกับกรณีของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาการลงโทษให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย

ในทางปฏิบัติของการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดย อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง นั้น เมื่อประธาน อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี ได้รับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงแล้ว จะส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานในหน้าที่ดำเนินการ เจ้าหน้าที่จะนำสำนวนการพิจารณาโทษและหลักฐานการรับทราบคำสั่งลงโทษมาพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมในการสั่งลงโทษทั้งในด้านกฎหมายและข้อเท็จจริง แล้วทำรายงานสรุปเสนอ อ.ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่งในการพิจารณาของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง อาจจะให้สิทธิผู้อุทธรณ์ในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจาประกอบการพิจารณาด้วย ถ้าให้ก็แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ที่ขอใช้สิทธิในการแถลงการณ์ด้วยวาจาทราบว่าจะพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของตนวันใด เพื่อจะได้มาแถลงการณ์ได้ในวันนั้น เมื่อ อ.ก.พ. พิจารณาหลักฐานต่างๆ แล้วก็ลงมติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดย ก.พ. นั้น ในทางปฏิบัติ ก.พ. จะตั้งอนุกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาแทน ก.พ. คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยกรรมการ ก.พ. ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอย่างน้อย 2 คน และข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด ส่วนอนุกรรมการที่เหลือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ซึ่งได้รับการเสนอชื่อ

แต่งตั้ง เมื่อ ก.พ. ได้รับหนังสืออุทธรณ์ จะส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานในหน้าที่นั้นดำเนินการ เจ้าหน้าที่จะนำสำนวนการพิจารณาโทษและหลักฐานการรับทราบคำสั่งลงโทษมาพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมในการสั่งลงโทษทั้งในด้านกฎหมายและข้อเท็จจริง แล้วทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นสรุปเสนอ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เพื่อพิจารณา ซึ่งในการพิจารณาของ อ.ก.พ. นี้จะให้สิทธิผู้อุทธรณ์ขอแถลงการณ์ได้เช่นเดียวกัน และเมื่อ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พิจารณาแล้วก็จะลงมติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ และถ้อยมติของ อ.ก.พ. นี้เป็นมติของ ก.พ. แต่ถ้า อ.ก.พ. นี้ พิจารณาแล้วมีหลายความเห็นและคะแนนเสียงก้ำกึ่งกัน จะส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง เมื่อ ก.พ. พิจารณาและมีมติเป็นประการใดแล้ว สำนักงาน ก.พ. จะรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์โดย ก.พ. นี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

### 3) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(1) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง

เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วอาจสั่งการได้ดังนี้

ก. ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์

ข. ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

- แต่ควรได้รับโทษหนักขึ้น ให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น

- ควรได้รับโทษเบาลงมีมติให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง

- เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ ให้มีมติให้สั่งลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ค. ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติให้ยกโทษ

ง. ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

จ. ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

จ. ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

ข. เมื่อพิจารณามีมติเป็นประการใดแล้ว ต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ กรณีมีมติให้ยกอุทธรณ์ หรือลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้ามีมติให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง

(2) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.

เมื่อ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จะมีมติเช่นเดียวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง คือ มีมติให้ยกอุทธรณ์ เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ตามควรแก่กรณี หรือสั่งให้ดำเนินการประการใดก็ได้ เมื่อ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยแล้วต้องรายงานเพื่อพิจารณาส่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิม ก.พ. จะรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามมติของ ก.พ. หรือคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาวินิจฉัยมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้สำนักงาน ก.พ. จะแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีนั้นโดยเร็ว

ดังนั้น สามารถสรุปการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2535 ได้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกคำสั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ โดยคำสั่งลงโทษลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ นั้น อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ซึ่ง อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม นี้ บุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการ ส่วนหนึ่งจะเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งเทียบเท่า ส่วน อ.ก.พ.กระทรวง จะเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าที่ได้รับการสรรหาให้มาดำรงตำแหน่งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ อีกส่วนหนึ่งมาจากการคัดเลือกข้าราชการในระดับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในกรณี อ.ก.พ. จังหวัด หรือผู้อำนวยการกองในกรณี อ.ก.พ. กรม หรืออธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าในกรณี อ.ก.พ. กระทรวง และอีกส่วนหนึ่งคือตำแหน่งประธานและรองประธาน อ.ก.พ. ซึ่งเป็น โดยตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนคำสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก จะมี ก.พ. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ซึ่งบุคคลที่เป็นกรรมการอยู่ในองค์กรดังกล่าวส่วนมากจะเป็นข้าราชการประจำ ทำให้ขาดความอิสระในการพิจารณา สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาจาก

สำนวนการสืบสวนหรือการพิจารณาในเบื้องต้นและสำนวนการดำเนินการทางวินัยเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ อาจมีการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความถูกต้องและเหมาะสมตามความเป็นธรรม รวมทั้งมีอำนาจกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญนั้นส่งไปเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานในท้องถิ่นนั้นทำการสอบสวนแทนได้ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกำหนดแบบกว้างๆ

#### 4) การอุทธรณ์คำวินิจฉัย

ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อได้ดำเนินการเกี่ยวกับเงื่อนไขขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้แก่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี และเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีคำวินิจฉัยแล้ว หากข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยยังไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัย สามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยถือเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง<sup>97</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีใดแล้ว หากผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจในผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอีก สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไปได้

<sup>97</sup>มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) กรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

## 1.2 การดำเนินการทางวินัยและองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

### 1.2.1 การดำเนินการวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ก่อนการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับผิดชอบ หรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน หรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้” ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าก่อนดำเนินการทางวินัย เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ก็ให้ยุติเรื่องได้ การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่ควรจะทำก่อนดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เพราะการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใด แม้เพียงแต่ตั้งเรื่องกล่าวหาหรือสอบสวนก็มีผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้นและทางราชการแล้ว กล่าวคือข้าราชการผู้นั้นจะถูกครหา นินทา หรือดูหมิ่นเกลียดชัง ตลอดจนกระทบกระเทือนถึงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน หากการสอบสวนใช้เวลานานๆ ก็ยิ่งจะเสียหายเป็นอย่างมากทั้งในด้านความคิดความชอบและโอกาสที่จะก้าวหน้า ฉะนั้น การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดจึงต้องสืบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงเสียก่อนว่ากรณีมีมูลเสียก่อนแล้วจึงดำเนินการทางวินัย ซึ่งการจะทำการสืบสวนอาจมีที่มาอันเป็นมูลกรณีแห่งเรื่องที่ปรากฏขึ้นหลายช่องทาง ดังนี้

1) มีผู้ร้องเรียนขึ้นมากล่าวหาว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัย โดยผู้ร้องเรียนนั้น ได้แจ้งชื่อและที่อยู่ของตนเป็นที่แน่นอน พร้อมทั้งระบุกรณีที่กล่าวหาว่า ข้าราชการกระทำความผิดวินัยนั้นพอที่สามารถดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ กรณีเช่นนี้ ก็ควรสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเสียก่อนว่า กรณีมีมูลตามที่ร้องเรียนกล่าวหาหรือไม่

2) ผู้บังคับบัญชารู้เห็นหรือสงสัยว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจรู้เห็นการกระทำเอง หรือมีผู้บอกให้รู้หรือพบเห็นจากเอกสารหลักฐานก็ได้ ซึ่งควรสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่า กรณีมีมูลการกระทำความผิดวินัยหรือไม่

3) ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นแจ้งมาให้ทราบว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำความผิดวินัย หรือสงสัยว่ากระทำความผิดวินัย เช่น ได้รับแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ก.พ. หรือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น กรณีเช่นนี้

ผู้บังคับบัญชาที่ควรสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่า กรณีมีมูลที่ควรตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ เว้นแต่บางกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิด อาจดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสืบสวนหรือตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงอีก ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

4) มีบัตรสนเท่ห์กล่าวหาว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำผิดวินัยโดยกรรมการกล่าวหาเป็นบัตรสนเท่ห์ได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/17085 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยในข้อ 1 กล่าวคือ “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการในเบื้องต้นให้ถือเป็นความลับทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ให้พิจารณาเฉพาะรายละเอียดหลักฐานกรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น” กรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาที่ควรสืบสวนหาข้อเท็จจริงให้ได้ความว่ากรณีมีมูลตามบัตรสนเท่ห์หรือไม่

สำหรับวิธีการสืบสวนทางวินัยนั้น ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบการใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ฉะนั้น การสืบสวนอาจจะดำเนินการ โดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวนว่า ควรจะใช้วิธีการใดจึงจะเหมาะสมที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ซึ่งการสืบสวนทางวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวนก็ได้ หรืออาจส่งประเด็น ไปให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น เช่น จังหวัด อำเภอ หรือสถานทูตช่วยสืบสวนให้ก็ได้ การสืบสวนกระทำได้ 2 วิธี คือ

1) การสืบสวนโดยทางลับ ได้แก่ การหาข้อเท็จจริงที่ดำเนินการ ไปโดยมิให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดรู้ตัวถึงเรื่องที่จะทำการสืบสวน โดยใช้วิธีการที่เหมาะสม เช่น เข้าไปพูดคุยปกติ แล้วหว่านล้อมให้เข้าประเด็นที่ต้องการทราบ หรือแอบแทรกเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์ เพื่อจะได้ทราบถึงความเคลื่อนไหว หรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้น

2) การสืบสวนโดยเปิดเผย ได้แก่ การหาข้อเท็จจริงโดยวิธีแจ้ง หรือแสดงให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดทราบถึงประเด็นแห่งความผิด และขอให้ชี้แจงแสดงเหตุผลแก่ข้อกล่าวหาโดยผู้สืบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่

กรณีถ้าเห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง และดำเนินการทางวินัยต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งปัจจุบัน ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แล้ว ได้แก่ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2557 โดยกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวได้กำหนดวิธีการ และ



ขั้นตอนที่ต้องกระทำตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงที่สุดการดำเนินการทางวินัย หากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดไว้โดยถูกต้องครบถ้วนแล้วไปออกคำสั่งลงโทษซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง อาจทำให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายกำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และเพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง การผิดวินัยของข้าราชการแบ่งได้ ดังนี้

1) การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง<sup>98</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92 ได้กำหนดเป็นหลักการว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ามีมูลหากความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวน ต้องมีการดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเป็นหนังสือให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามนัยข้อ 10 กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 เมื่อดำเนินการแล้วให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาสั่งหรือดำเนินการตามข้อ 11 กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังต่อไปนี้

- (1) กรณีเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาให้ยุติเรื่อง
- (2) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด
- (3) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้
- (4) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อไป

ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาตามที่กำหนดในข้อ 9 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

<sup>98</sup> สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. (2551). สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ (กันยายน) หน้า 31-55.

ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 ขยายเวลาได้ตามความจำเป็น โดยแสดงเหตุผลความจำเป็นไว้ด้วย แต่หากผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการทางวินัยโดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องดำเนินการตาม ข้อ 12 ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยต้องนำหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน และการคัดค้านกรรมการสอบสวนของการดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควร กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมาใช้บังคับโดยอนุโลม และคณะกรรมการสอบสวนต้อง ดำเนินการสอบสวน รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แจ่มชัดกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา แล้วเก็บรวบรวมไว้ ในสำนวนการสอบสวน และทำรายงานการสอบสวน พร้อมความเห็นเสนอผู้สั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งการดังเช่นกรณีการดำเนินการทางวินัยโดยไม่ตั้ง คณะกรรมการสอบสวนต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการรับทราบคำสั่ง ตามที่กำหนดในข้อ 13 ของกฎ ก.พ.ว่าด้วย การดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

## 2) การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

ในกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิด วินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนและดำเนินการทางวินัย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการ ทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังนี้

### 1) องค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนต้องประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการ อื่นอีกอย่างน้อย 2 คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้ผู้ช่วยเลขานุการ ด้วยก็ได้ ซึ่งกรรมการจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(1) ประธานกรรมการ กรรมการ เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ ต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(2) ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบ ได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ส่วนกรรมการ อื่นตลอดจนเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการจะดำรงตำแหน่งใด ระดับใดก็ได้

(3) กรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มี ประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย

(4) กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลัง ประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งระดับต่ำกว่า หรือเทียบเท่าได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบ ถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ

(5) กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็น คณะกรรมการสอบสวน การพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน หรือการเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับแต่งตั้ง เป็นกรรมการสอบสวนไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

## 2) ขั้นตอนหลักของการสอบสวน

ประธานกรรมการจะต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวน ครั้งแรกภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง เพื่อกำหนดประเด็น และวางแนวทางการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐาน ตามที่กำหนดในข้อ 27 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการต่อไป ตามที่ กำหนดในข้อ 28 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังนี้

(1) รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดย ในการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง นั้น คณะกรรมการสอบสวน สามารถรับฟังจากข้ออ้างหรือพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งพยานหลักฐาน ทั้งปวงที่เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน และในกรณีที่คำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหา ได้กระทำความผิดหรือต้องรับผิดชอบในคดีเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำ ผิดตามข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจะนำเอาคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นมาใช้เป็นพยานหลักฐาน ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานอื่นก็ได้ แต่ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุป ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น เพื่อใช้เป็นสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และ พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว จะมีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวนหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวน ให้รายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็น เสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายรวมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย ในเรื่องที่สอบสวน ก็จะแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูก กล่าวหาทราบ

(2) แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจะทำบันทึกเป็นสองฉบับมีข้อความตรงกัน ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัย ในกรณีใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยจะระบุข้อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งแจ้งให้ทราบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้ แล้วแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้มารับทราบข้อกล่าวหา ตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด และเมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อพร้อมทั้งวันเดือนปีในบันทึกนั้น แล้วมอบบันทึกนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน และในขั้นนี้คณะกรรมการสอบสวนอาจถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใดด้วยก็ได้

(3) คณะกรรมการสอบสวนจะให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา โดยจะแจ้งกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยอาจแจ้งในวันและผู้ถูกกล่าวหาพบคณะกรรมการสอบสวนเพื่อรับทราบข้อกล่าวหา หรืออาจแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการก็ได้

เมื่อถึงเวลาที่กำหนด คณะกรรมการสอบสวนจะดำเนินการสอบสวน โดยถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือภายในเวลาที่กำหนดดังกล่าวถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนจะเห็นควรดำเนินการเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม แต่หากผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ตามวัน เวลา สถานที่และวิธีการที่กำหนด โดยได้อ้างเหตุผลหรือความจำเป็น หรือในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า มีเหตุจำเป็น จะกำหนดวัน เวลา สถานที่ หรือวิธีการเสียใหม่เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมก็ได้

(4) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาได้แล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะประชุมพิจารณา

ทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่จะสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาการวินิจฉัยต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในการประชุมของคณะกรรมการสอบสวนนี้ ต้องมีกรรมการสอบสวนมาประชุมไม่น้อยกว่าสามคน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะพิจารณาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานจากการสอบสวนเรื่องที่กล่าวหาและวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐานว่าควรรับฟังพยานหลักฐานฝ่ายใด เพียงใด โดยอาศัยเหตุผลใด ข้อเท็จจริงที่นำมาประกอบการทำรายงานการสอบสวน ได้แก่ พยานหลักฐานข้อสันนิษฐาน ผู้สอบสวนรู้เอง ผู้สอบสวนตรวจเห็นเอง จากนั้นจะพิจารณาปรับข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร ถ้าเป็นการกระทำผิดเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยซึ่งอาจจะเป็นความผิดฐานเดียวหรือหลายฐานแล้ว คณะกรรมการจะเสนอระดับโทษที่ควรได้รับ แต่ระดับโทษที่เสนอแนะให้ลงโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา นั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานเหตุผลจากพยานหลักฐานที่ได้สอบสวนรวบรวมไว้ และคำนึงถึงระดับโทษตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยการรักษาวินัย ที่คณะรัฐมนตรีหรือ ก.พ. ได้มีมติกำหนดเป็นหลักปฏิบัติไว้ ระดับโทษที่เฉลงโทษแก่ผู้ทำผิดลักษณะเดียวกัน รวมทั้งการเสนอเหตุอันควรลดหย่อนโทษหรือยกโทษแล้วแต่กรณีด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผลการสอบสวนยังไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกลงโทษ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการตามที่กำหนด ก็ให้ทำความเข้าใจเสนอไว้ในรายงานการสอบสวนด้วย

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวนแล้ว ให้จัดทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยให้เสนอไปพร้อมสำนวนการสอบสวนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรก ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนมีเหตุผลและความจำเป็น ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลา ให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายเวลาสอบสวนตามความจำเป็น และให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน ในกรณีที่ได้มีการขยายเวลาจนทำให้การสอบสวนดำเนินการเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรก ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงาน อ.ก.พ. กระทรวงที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ทราบ เพื่อติดตามเร่งรัดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วต่อไป

#### 4) การพิจารณารายงานการสอบสวน

เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนแล้ว จะพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของการสอบสวน หากเห็นว่า การสอบสวนถูกต้องครบถ้วน ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัย หรือกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือไม่ได้กระทำความผิดวินัย ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ดำเนินการตาม (2)

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ และไม่ว่าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ตาม จะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาต่อไป

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผลการสอบสวนยังไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะลงโทษเพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาห่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนอาจพิจารณาดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุขาดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัย หรือกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จะพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป กล่าวคือ สั่งยุติเรื่อง งดโทษและให้ทำทัณฑ์บนเป็นหรือว่ากล่าวตักเตือน กรณีเป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาต่อไป

5) การส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. เพื่อพิจารณา การส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา ให้ดำเนินการตามที่กำหนดในข้อ 58 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เป็นผู้พิจารณา

(2) ในกรณีที่อธิบดี ปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (6) (9) หรือ (10) เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เป็นผู้พิจารณา

(3) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง สำหรับกรณีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ใน (2) หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (2) (3) (5) หรือ (8) เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เป็นผู้พิจารณา

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

#### 6) การพิจารณาและมีมติของ อ.ก.พ.

เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี ได้รับเรื่องแล้ว อาจพิจารณาและมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในข้อ 58 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีใด ตามมาตราใด และให้ลงโทษสถานใด เพราะเหตุใด โดยจะต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญด้วยว่ามีการกระทำอย่างไร

(2) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้มีมติว่าเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกรณีใด ตามมาตราใด และให้ลงโทษสถานโทษใดและอัตราโทษใด เพราะเหตุใด หรือถ้าเห็นว่าเป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะมีมติลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้อง มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญด้วยว่ามีการกระทำอย่างไร

(3) ในกรณีที่เห็นว่ายังไม่ได้รับความแน่ชัดพอที่จะลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้ามีข้อเท็จจริงอันสมควรให้ออกจากราชการ ให้มีมติให้ออกจากราชการ โดยจะต้อง

มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญด้วยว่ามีการกระทำอย่างไร มีกรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการ เพราะเหตุใด ตามมาตราใด และถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการอย่างไร

(4) ในกรณีที่เห็นว่ากระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัย ให้มีมติให้สั่งยุติเรื่องหรือถ้าเห็นว่ากระทำผิดวินัยแต่เป็นกรณีที่ไม่อาจลงโทษได้ ให้มีมติให้คงโทษ

(5) ในกรณีที่เห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอหรือการดำเนินการใดยังไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้มีมติให้สอบสวนเพิ่มเติม แก้ไข หรือดำเนินการให้ถูกต้องตามควรแก่กรณี

โดยที่การสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นกระทำการทางปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ จึงต้องยึดถือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นมาตรฐานกลางขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครองประกอบด้วย หากตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีหลักเกณฑ์ในการรับรองสิทธิหรือมาตรฐานที่สูงกว่าที่ย่อมดำเนินการไปได้ แต่หากไม่มีหรือมีมาตรฐานต่ำกว่า จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 189/2552 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อนำไปสู่การพิจารณา วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ประการใด การดำเนินการสอบสวนทางวินัยจึงเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่อยู่ในฐานะผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 63/2553 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 15 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ประกอบกับมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยจะต้องระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่า



กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงทราบ โดยการแจ้งดังกล่าวคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะระบุชื่อของพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ก็ได้ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแจ้งแต่เพียงรายชื่อพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาโดยมิได้มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ทั้งที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบ ทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติดังกล่าว และมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ได้

จึงสรุปได้ว่าการสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย ต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ด้วยการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำสืบแก้ข้อกล่าวหา หรือดำเนินการตามขั้นตอนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการสอบสวนพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 แต่อย่างไรก็ตาม หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นในบางกรณี ได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยนั้นเป็นความผิดปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในข้อ 64<sup>99</sup> และข้อ 65<sup>100</sup> ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 จะพิจารณาดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

<sup>99</sup> ข้อ 64 กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพและได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือหรือมีหนังสือรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. นี้ ถือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะพิจารณาดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้”

<sup>100</sup> ข้อ 65 กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีดังต่อไปนี้ ถือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 แล้วแต่กรณี จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(1) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลย และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้ดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

### 1.2.2 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)<sup>101</sup>

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาภายใต้  
 ปรัชญาเพื่อการคุ้มครองระบบคุณธรรม ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อ  
 ประโยชน์ของทางราชการ และให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพล  
 เรืออัน ได้แก่ หลักความเป็นมืออาชีพ หลักความเป็นกลาง และความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจ  
 หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย และหลักประกันความเป็นธรรม พระราชบัญญัติระเบียบ  
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือ  
 องค์กรกลางบริหารของบุคคลเพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลาง บริหารงานบุคคลอื่นดำเนินการจัดให้  
 มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การ  
 พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551  
 หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตาม มาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้อง  
 ทูลทุกข์ ซึ่งการร้องทุกข์ที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา การร้องทุกข์ที่ เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการ  
 ระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อ  
 รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือนายกรัฐมนตรี การพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบ  
 คุณธรรม กรณีที่ ก.พ.ค. เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นี้ และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบ  
 คุณธรรมตามมาตรา 42 การออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตาม  
 พระราชบัญญัติการออกกฎ เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการร้องทุกข์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบคุณธรรมเป็นระบบที่สอดคล้องกับระบอบ  
 ประชาธิปไตย ตามหลักความเสมอภาค และระบบราชการมีโอกาสได้คนมีความรู้ความสามารถเข้า  
 มาทำงาน ส่งผลให้หน่วยงานมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิผู้ปฏิบัติงานด้วย ทั้ง  
 สร้างขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการ เนื่องจากมีหลักประกันที่มั่นคง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการ

(2) ได้รับความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึง  
 ที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิด  
 ลหุโทษ

(3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือได้ให้  
 ถ้อยคำรับสารภาพและได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือหรือมีหนังสือรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่  
 สืบสวนสอบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. นี้

<sup>101</sup> สำนักงาน ก.พ. (2558, 10 กุมภาพันธ์.). สืบค้นจาก

ดำเนินการทางวินัย ซึ่งต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม โดยต้องมีกฎเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ การให้สิทธิและการอุทธรณ์ รวมทั้งการแก้ไขเยียวยาในกรณีที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม โดยในส่วนทางวินัยได้มีการเน้นให้มาตรการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและไม่มีอคติ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114<sup>102</sup> บัญญัติให้มีองค์กรเพื่อพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) อันเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัย

1) ความเป็นมาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)<sup>103</sup>

สืบเนื่องจากสภาพปัญหาของการดำเนินงานด้านวินัยของราชการพลเรือนไทยที่ไม่ได้ปรับปรุงมานาน จนเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการทางวินัย ปัญหาความไม่เป็นธรรม และมาตรฐานโทษที่แตกต่างเหลื่อมล้ำกันภายในและระหว่างองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลประเภทต่างๆ ปัญหากระบวนการพิจารณาสอบสวนล่าช้า อีกทั้งกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับวินัยยากแก่การทำความเข้าใจและบางเรื่องไม่ชัดเจนการขาดมืออาชีพในการสอบสวน ตลอดจนปัญหาอันเกิดจากการที่ไม่ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้สอดคล้องกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐแบบใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ก.พ. จึงมีมติเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2547 รับหลักการในการปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เพื่อปรับเปลี่ยน ระบบบริหารงานบุคคลด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้ ก.พ. ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบายมาตรฐานวินัยส่งเสริมวินัยเชิงสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งออกกฎ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวินัย การดำเนินการด้านวินัย ภายใต้หลักการที่จะให้ระบบวินัยเป็นเครื่องมือบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยการรักษาวินัยเป็นหน้าที่ของทั้งข้าราชการและผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ข้าราชการและผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงความสำคัญของวินัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของราชการ

<sup>102</sup> มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

<sup>103</sup> สำนักงาน ก.พ. (2558, 10 กุมภาพันธ์). สืบค้นจาก

## 2) โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

(1) คณะกรรมการ ก.พ.ค. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 24<sup>104</sup> ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง หรือ ก.พ.ค. ประกอบด้วยกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 7 คน เป็นกรรมการประจำปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาและมีเลขานุการ ก.พ. ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.

ก. สำหรับผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่กรรมการ ก.พ.ค. นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 25<sup>105</sup> และ 27<sup>106</sup> กำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ

<sup>104</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 26 กรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา

ให้เลขานุการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.”

<sup>105</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ผู้จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ตั้งตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี”

<sup>106</sup> มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “กรรมการ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นข้าราชการ
- (2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด

เป็นผู้มีสัญชาติไทยอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีและมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ได้แก่ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ, เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา, รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น, รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า, รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนดหรือเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์แต่ในกรณีที่ยังดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

นอกจากนี้กรรมการ ก.พ.ค. จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอาทิเช่น<sup>107</sup> เป็นข้าราชการ, เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด, เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง, เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ, เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนอันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น<sup>108</sup>

(3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

(5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

(6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

<sup>107</sup>มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>108</sup>มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆหรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนอันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พ.ศ. 2551บัญญัติว่า “การประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังต่อไปนี้เป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ก.พ.ค.

(1) เป็นทนายความ

หากมีลักษณะต้องห้ามดังที่กล่าวมาข้างต้นผู้นั้นต้องลาออกจากการเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามนั้น เช่น เป็น ข้าราชการก็ต้องลาออกเสียก่อนมาเป็นกรรมการ ก.พ.ค. เป็นต้น หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าคนได้เลิกการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือการประกอบการอันมีลักษณะต้องห้ามโดยการยื่นต่อเลขานุการ ก.พ.ค. (เลขาธิการ ก.พ.) ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับความคัดเลือก

ข. การสรรหาและการคัดเลือก การพิจารณาและคัดเลือกคณะกรรมการ ก.พ.ค. กระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่งกระบวนการหนึ่ง เป็นกระบวนการในการพิจารณาและคัดเลือกบุคคลผู้เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเพื่อมาทำหน้าที่เป็น ก.พ.ค. ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 26 กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ซึ่งล้วนแล้วแต่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรหรือหน่วยงานที่สำคัญและน่าเชื่อถือ ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาคนหนึ่ง เป็นกรรมการ กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่ง ซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการจะทำการคัดเลือก ก.พ.ค. จำนวนทั้งสิ้น 7 คน เมื่อดำเนินการคัดเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับคัดเลือกประชุมและคัดเลือกกันเองโดยให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นลำดับสุดท้าย<sup>109</sup>

(2) เป็นที่ปรึกษากฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับวินัยการอุทธรณ์การร้องทุกข์จรรยาข้าราชการหรือการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าว

(3) เป็นตุลาการหรือผู้พิพากษาสมทบ

(4) เป็นที่ปรึกษาของพรรคการเมือง

(5) รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

(6) เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในหน่วยงานของรัฐเว้นแต่เป็นกรรมการกฤษฎีกาหรือได้รับอนุมัติจากก.พ.ค.

(7) เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่เฉพาะและปฏิบัติงานประจำอยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐโดยได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างเป็นรายเดือน เว้นแต่เป็นผู้สอนหรือผู้บรรยายพิเศษในสถาบันอุดมศึกษาหรือผู้ทำการวิจัย

(8) เป็นกรรมการผู้จัดการหรือที่ปรึกษาหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท”

<sup>109</sup>มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคนกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

การคัดเลือกและการเข้าสู่ตำแหน่งของ ก.พ.ค. มาจากกระบวนการเลือกสรรจากองค์กรฝ่ายต่างๆ และให้ผู้ที่ได้รับเลือกสรรมาเลือกกันเองเป็นประธานคณะกรรมการ ก.พ.ค. สะท้อนถึงความเป็นอิสระเป็นกลางและมีความรู้ประสบการณ์สูง อันเป็นหลักประกันว่าจะความสามารถคัดเลือก คนดี คนเก่งเข้ามาทำหน้าที่ และการคัดเลือกและการเข้าสู่ตำแหน่งของ ก.พ.ค. นี้ มีลักษณะคล้ายกับการคัดเลือกและการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือกระบวนการเลือกสรรจากองค์กรฝ่ายต่างๆ และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง

ในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ขององค์คณะกรณีอุทธรณ์เรื่องใด มีปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่ ก.พ.ค. สมควรเป็นผู้วินิจฉัยเอง ประธาน ก.พ.ค. จะมอบให้ ก.พ.ค. (ทั้งคณะรวม 7 คน) เป็นองค์คณะวินิจฉัย และแต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของสำนวน ส่วนกรณีอุทธรณ์เรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่ซับซ้อน ประธาน ก.พ.ค. จะมอบให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. เป็นประธานกรรมการ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ อีก 2 คน เป็นกรรมการ เป็นองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้ประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยคนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของสำนวน โดยในส่วนของกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ เป็นผู้มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีแต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี เป็นผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่านี้จากสถานศึกษาในประเทศหรือต่างประเทศที่ ก.พ. รับรอง และมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ได้แก่ เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรระดับ 9 ขึ้นไป หรือนิติกรระดับเชี่ยวชาญ หรือรับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่านิติกรระดับ 8 หรือนิติกรชำนาญการพิเศษ, รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งอื่นที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายไม่ต่ำกว่าระดับ 8 หรือระดับชำนาญการพิเศษมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดปี, รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น, รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักหรือตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง, รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งรองอธิบดีขึ้นไป หรือประเภทบริหารระดับต้นหรือระดับสูง, เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือ

---

ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 25 จำนวนเจ็ดคน

ให้ผู้ที่ได้รับคัดเลือกตามวรรคสองประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนด”

วิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี, สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชน และรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชน และรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี, เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลไม่น้อยกว่าห้าคดี, รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งอัยการจังหวัด หรือรับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการศาลพระธรรมนูญศาลทหารกลาง นอกจากนี้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอาทิเช่น เป็นข้าราชการ, เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด, เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง, เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ, เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนอันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. โดยอนุโลม โดยคณะกรรมการ ก.พ.ค. จะเป็นคณะกรรมการคัดเลือกจากผู้สมัครเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

(2) หน่วยงานธุรการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้เลขาธิการ ก.พ. ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค. โดยมีสำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. ซึ่งปัจจุบันสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. โดยมีการจัดแบ่งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสำนักงานเทียบเคียงกับการแบ่งส่วนงานและภารกิจของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งภารกิจหลักของหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. นั้น แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่<sup>110</sup> งานสนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ งานพัฒนาระบบและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม งานเผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และงานบริหารองค์กร โดยในส่วนของบุคลากรของหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. นั้นมาจากส่วนที่

<sup>110</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). โครงการวางระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการ (ก.พ.ค.) และเตรียมความพร้อมในการสรรหาคณะกรรมการ ก.พ.ค. และองค์คณะวินิจฉัย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 26 - 27.



โอนมาจากสำนักงาน ก.พ. เดิมที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานในสำนักงาน ก.พ.ค. และส่วนงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในสำนักงาน ก.พ. ที่มีอยู่เดิม เช่น งานที่เกี่ยวกับกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. ควรมีการแยกต่างหากจากหน่วยงานธุรการของสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้สามารถสนับสนุนส่วนของงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างเต็มที่

### 3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

โดยหลักแล้ว ก.พ.ค. จะทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ยังครอบคลุมไปถึงกรณีอื่นๆ ด้วย เช่น<sup>111</sup> เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 114 พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามมาตรา 123<sup>112</sup> พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม ตามมาตรา 126<sup>113</sup> ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

<sup>111</sup> มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>112</sup> มาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ

การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรีให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.

เมื่อ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดแล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ของ ก.พ.ค.

การร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

<sup>113</sup> มาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ ก.พ.ค. เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 42 ให้ ก.พ.ค. แจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกตามควรแก่กรณี”

4) การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ  
คุณธรรม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114  
วรรคสอง ได้บัญญัติให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ทั้งกรณีความผิดวินัยอย่าง  
ร้ายแรงและไม่ร้ายแรง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. อันได้แก่  
กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ผู้ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114  
บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1)  
(3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้น มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่า  
ทราบคำสั่ง ดังนั้น กรณีที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ จึงมี 2 กรณี คือ

ก. กรณีถูกสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งกรณีของกระทำผิดวินัยอย่าง  
ร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ได้แก่ ผู้ที่ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่  
ออก สำหรับการว่ากล่าวตักเตือน หรือทัณฑ์บนเป็นหนังสือนั้น ไม่ใช่โทษทางวินัย จึงไม่สามารถที่  
จะอุทธรณ์ได้ แต่อาจร้องทุกข์ได้

ข. ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ<sup>114</sup> ตามมาตรา 110 (1)  
(3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>114</sup> มาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า  
“ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับ  
บำเหน็จบำนาญเหตุขาดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ
- (3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 ก. (1) หรือ (3) หรือมี  
ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (1) (3) (6) หรือ (7)
- (5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิด  
ประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ
- (6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่อง  
ในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการ  
เสียหายแก่ราชการ

จากลักษณะของผู้ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์จะเห็นได้ว่า ต้องเป็นผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น<sup>115</sup> การสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามกฎหมายอื่น เช่น นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สั่งไล่ข้าราชการผู้หนึ่งออกจากราชการ ข้าราชการผู้นั้นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. มิได้

## (2) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 114 และ กฎ ก.พ.ค. ได้กำหนดตัวผู้มีสิทธิอุทธรณ์และผู้ทำการอุทธรณ์แทน ไว้ดังนี้

- 1) ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย
- 2) ผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8)
- 3) กรณีที่ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการถึงแก่ความตายก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของบุคคลดังกล่าวมีสิทธิแทนได้

- 4) ผู้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามข้อ 2.1) ข้อ 2.2) และข้อ 2.3) โดยจะมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ ด้วยเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ คือ เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้, อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นสมควร

## (3) กำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ในคำสั่งนั้นจะต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์ ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. รวมทั้งระยะเวลาในการอุทธรณ์ด้วย และระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทาง

(7) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่งแต่มีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(8) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

<sup>115</sup> สำนักงาน ก.พ., รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2554), หน้า 23 - 24.

วินัย ตามที่กฎหมายกำหนด คือ ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบหรือถือว่าได้รับทราบคำสั่งนั้น ซึ่งโดยปกติถือว่าวันทราบคำสั่งคือวันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง ในกรณีที่ผู้ถูกสั่งลงโทษไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษ และมีการแจ้งคำสั่งลงโทษให้ผู้ถูกสั่งลงโทษทราบ พร้อมกับมอบสำเนาคำสั่งแล้วทำบันทึกลงวัน เดือน ปี เวลา และสถานที่ที่แจ้ง และลงลายมือชื่อผู้แจ้ง พร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือว่าวันที่แจ้งนั้นเป็นวันรับทราบคำสั่ง และถ้าเป็นกรณีที่ไม้อาจแจ้งให้ผู้ถูกสั่งลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งได้โดยตรง และได้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกสั่งลงโทษ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกสั่งลงโทษ ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ โดยส่งสำเนาคำสั่งไปให้สองฉบับ เพื่อให้ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการเก็บไว้หนึ่งฉบับ ส่วนอีกหนึ่งฉบับให้ลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปีที่รับทราบคำสั่งแล้วส่งกลับคืนมาเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีนี้เมื่อล่วงพ้น 30 วัน นับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับว่าผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการได้รับเอกสารดังกล่าว หรือมีผู้รับแทนแล้ว แม้ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งฉบับที่ลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปีที่รับทราบคำสั่งกลับคืนมาก็ให้ถือว่าผู้ถูกสั่งลงโทษได้รับทราบคำสั่งแล้ว ซึ่งหากผู้ถูกสั่งลงโทษ ยื่นอุทธรณ์ภายหลังกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ถือว่าขาดอายุความอุทธรณ์ อาจเป็นเหตุให้ ก.พ.ค. ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

อย่างไรก็ตาม หากคำสั่งลงโทษทางวินัยมิได้แจ้งเรื่องสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งนั้นๆ และมีได้มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ให้ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ในภายหลังย่อมมีผลทางกฎหมายตามมาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ อายุความอุทธรณ์ขยายไปเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนั้น เนื่องจากถือว่าคำสั่งลงโทษเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งตามค่านิยมศัพท์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยทำให้มีการระงับไปซึ่งสิทธิต่างๆ ที่ข้าราชการพึงมีพึงได้ เช่น เงินเดือน เป็นต้น หรืออาจกระทบต่อสถานภาพของข้าราชการ เช่น พ้นสภาพความเป็นข้าราชการ เพราะถูกสั่งปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้น

สำหรับกรณีที่ผู้อุทธรณ์ถึงแก่ความตาย กฎหมายได้บัญญัติระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ตามข้อ 29 (2) ประกอบข้อ 35 ของ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ให้ทายาทมีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดที่ประสงค์จะใช้สิทธิอุทธรณ์ให้อุทธรณ์ได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง หรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษถึงแก่ความตาย

#### (4) การยื่นอุทธรณ์และการถอนอุทธรณ์

การยื่นหนังสืออุทธรณ์ ทำได้ 2 วิธี คือ

ก. การยื่นอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องมีสาระสำคัญครบถ้วน เช่น ชื่อตำแหน่ง สังกัด และที่อยู่สำหรับการติดต่อที่เกี่ยวกับผู้อุทธรณ์ คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์และวันที่รับทราบคำสั่ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ คำขอของผู้อุทธรณ์และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ตามข้อ 27 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 พร้อมทั้งจัดทำสำเนาหนังสืออุทธรณ์และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง มายื่นพร้อมกับหนังสืออุทธรณ์ด้วย ตามข้อ 28 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ข. การยื่นหนังสืออุทธรณ์ให้ยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และให้ถือวันที่รับหนังสือตามหลักฐานการลงทะเบียนเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์ หรือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ซองหนังสืออุทธรณ์เป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ตามข้อ 30 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

#### (5) สิทธิของผู้ยื่นอุทธรณ์

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

ก. มอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการอุทธรณ์แทนได้ แต่ต้องแจ้งล่วงหน้าต่อ ก.พ.ค. เพื่อตรวจสอบความถูกต้องก่อน โดยการมอบหมายต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับมอบ ถ้าไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้พิมพ์ลายนิ้วมือหรือแงใด โดยมีพยานลงลายมือชื่อรับรองอย่างน้อยสองคน และมีหลักฐานแสดงตัวผู้ได้รับมอบหมายด้วย ตามข้อ 25 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ข. นำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาฟังการพิจารณาในการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำต่อองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์หรือต่อกรรมการเจ้าของสำนวนได้ ตามข้อ 25 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ค. ขอตรวจดูหรือขอคัดสำเนาเอกสารหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นต่อ ก.พ.ค. หรือที่ ก.พ.ค. ได้มา รวมทั้งสรุปเรื่อง เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย หรือกรณีที่ ก.พ.ค. เห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ และกรณีที่เอกสารหรือพยานหลักฐานมีการกำหนดชั้นความลับไว้ หรือมีข้อความที่ไม่เหมาะสม หรือมีข้อความที่อาจเป็นการดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทบุคคลใด ให้อยู่ในดุลพินิจของ ก.พ.ค.

ที่จะไม่ให้ผู้อุทธรณ์ตรวจดู คัดสำเนา ขอสำเนารับรองถูกต้อง หรือไม่ส่งสำเนาให้ผู้อุทธรณ์ก็ได้ ตามข้อ 15 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ง. คัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ถ้ากรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้นั้นมีกรณีตามที่กำหนดในข้อ 39 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

- (ก) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- (ข) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- (ค) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์
- (ง) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ
- (จ) เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ

(ฉ) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางการสมรสกับบุคคลตาม (ก) (ข) (ค) หรือ (ง) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

สำหรับวิธีการคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ตามข้อ 39 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. ภายใน 7 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในคำคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่างไร ก่อนที่จะมีการพิจารณาอุทธรณ์ แต่อาจให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกคัดค้านทำคำชี้แจงประกอบการพิจารณาของประธาน ก.พ.ค. ซึ่งประธาน ก.พ.ค. จะได้พิจารณาหนังสือคัดค้านกรรมการและวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามข้อ 40 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

(ก) ในกรณีที่เห็นว่าไม่ได้เป็นไปตามคำคัดค้าน และมีเหตุผลสมควรที่จะให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ประธาน ก.พ.ค. จะนำเรื่องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณามีมติให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ การลงมติดังกล่าวจะกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับและให้ถือเป็นที่สุด

(ข) ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้น หรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า หากให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้การพิจารณาไม่ได้ความจริง และความยุติธรรมให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

ในกรณีที่กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ใดเห็นว่าตนมีกรณีอาจถูกคัดค้านหรือเห็นว่ามิเหตุอื่นที่อาจจะมีกรกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม ให้แจ้งประธาน ก.พ.ค. และถอนตัวจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งประธาน ก.พ.ค. จะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่แทนตามความจำเป็น แต่หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าการให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ยกถอนตัวปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จะนำเรื่องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ก.พ.ค. ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป การลงมติดังกล่าวจะกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด ตามข้อ 41 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ทั้งนี้ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกคัดค้านต้องงดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนจนกว่าประธาน ก.พ.ค. จะได้มีการชี้ขาดในเรื่องคัดค้านนั้นแล้ว ตามข้อ 40 วรรคหนึ่งของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 แต่การที่กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกสั่งให้งดการปฏิบัติหน้าที่หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ยกถอนตัวเพราะมีกรณีอันอาจถูกคัดค้านนั้น ไม่กระทบถึงการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว แม้ว่าจะได้ดำเนินการหลังจากที่ได้มีการยื่นคำคัดค้านนั้น ตามข้อ 42 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

จ. ยื่นคำขอให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งให้ไตสวนพยานหลักฐานไว้ทันที ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์เกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนจะอ้างอิงในภายหน้าอาจจะสูญหายเสียก่อนที่จะมีการไตสวน หรือเป็นการยากที่จะนำมาไตสวนในภายหลัง ซึ่งเมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้รับคำขอแล้วให้มีคำสั่งเรียกผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ หรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำแล้วให้สั่งคำขอตามที่เห็นสมควร ตามข้อ 64 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ฉ. ในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก หากผู้อุทธรณ์ประสงค์จะยื่นคำแถลงสรุปอุทธรณ์ของตนเป็นหนังสือ ให้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือก่อนวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์หรืออย่างช้าที่สุดในช่วงการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ และมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นได้ แต่ทั้งนี้ผู้อุทธรณ์จะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในเรื่องที่อุทธรณ์ และสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อองค์คณะวินิจฉัยได้ก่อนหน้านั้น ซึ่งองค์คณะวินิจฉัยจะรับฟังข้อเท็จจริงได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีในอุทธรณ์แสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว ตามข้อ 77 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ข. ในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะไม่มาในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ เว้นแต่องค์คณะวินิจฉัยจะออกคำสั่งเรียกให้มา ตามข้อ 77 วรรคสี่ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ข. การถอนอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิถอนอุทธรณ์ของตนได้ ก่อนองค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัย โดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ถอนอุทธรณ์ด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะวินิจฉัยให้องค์คณะวินิจฉัยบันทึกไว้และให้ผู้อุทธรณ์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานให้องค์คณะวินิจฉัยอนุญาต และสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบ ตามข้อ 33 และข้อ 34 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ฅ. สิทธิภาคีไปฟ้องศาลปกครอง เมื่อ ก.พ.ค. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.<sup>116</sup>

#### (6) การจ่ายสำนวนและการสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

เมื่อประธาน ก.พ.ค. ได้รับหนังสืออุทธรณ์แล้ว จะดำเนินการตามตามข้อ 43 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 โดยพิจารณาจ่ายสำนวนให้แก่ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะหนึ่งคณะใดที่ ก.พ.ค. ตั้งขึ้นมาเป็นองค์คณะวินิจฉัย ซึ่งตามข้อ 36 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้แต่ละคณะประกอบไปด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธานและกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีกสองคน โดยมี ก.พ.ค. หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน และมีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการตามความจำเป็น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจ่ายสำนวนของ ก.พ.ค. นั้น มีดังต่อไปนี้

ก. ในกรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าอุทธรณ์เรื่องใด เป็นอุทธรณ์ที่พิจารณาได้ ก็จะจ่ายสำนวนให้แก่ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นองค์คณะวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 47 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งได้มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นหลายคณะ กล่าวคือ จ่ายสำนวนให้ตรงกับความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ตั้งไว้ ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์แยกตามความเชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือจ่ายสำนวนให้ตรงกับกลุ่มหรือพื้นที่ตั้งของส่วนราชการนั้น ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

<sup>116</sup> มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551



แยกตามกลุ่มของส่วนราชการ หรือตามที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นสมควรว่าจะจ่ายสำนวนเรื่องอุทธรณ์ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะใด แต่หากกรณีที่ไม่มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์แยกตามความเชี่ยวชาญ หรือแยกตามกลุ่มของส่วนราชการ หรือมีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยในลักษณะเดียวกันหลายคณะ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่รับผิดชอบเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวมีเรื่องอุทธรณ์ค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากจ่ายสำนวนเรื่องอุทธรณ์ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นจะทำให้การพิจารณาล่าช้าหรือกระทบต่อความยุติธรรม ประธาน ก.พ.ค. จะจ่ายสำนวนให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะหนึ่งคณะใดตามที่เห็นสมควร

ข. ในกรณีเรื่องอุทธรณ์ใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ หรือประโยชน์สาธารณะ เรื่องที่มีประเด็นวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายหรือหลักการที่สำคัญ เรื่องที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวทางการลงโทษเดิม เรื่องที่เป็นโครงการใหญ่และมีงบประมาณสูง หรือเรื่องอื่นๆที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นสมควร ประธาน ก.พ.ค. อาจให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือเรื่องอุทธรณ์นั้น โดยองค์คณะวินิจฉัยหลายองค์คณะร่วมกันพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ ตามข้อ 38 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ค. หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าอุทธรณ์เป็นเรื่องที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลการวินิจฉัยอาจกระทบต่อการปฏิบัติราชการ หรือจะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ หรือกรณีเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณธรรมที่ ก.พ.ค. สมควรเป็นผู้วินิจฉัยเอง จะจ่ายสำนวนนั้นให้ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย ตามข้อ 44 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 แต่หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าอุทธรณ์เรื่องใดเป็นกรณีทั่วไป ไม่มีลักษณะดังกล่าว จะจ่ายสำนวนนั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะหนึ่งคณะใดเป็นองค์คณะวินิจฉัย ตามข้อ 45 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

แต่หากอุทธรณ์เรื่องใดประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณาได้ ก็จะจ่ายสำนวนอุทธรณ์นั้นให้ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะใดคณะหนึ่งเป็นองค์คณะวินิจฉัย เมื่อองค์คณะวินิจฉัยพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา ก็จะมีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบหรือเสนอ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยแล้ว ก็จะจำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบต่อไป แล้วแต่กรณี ตามข้อ 50 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 สำหรับอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณานั้น ตามข้อ 49 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ก. เป็นเรื่องที่ไม่อาจอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง เนื่องจากไม่ใช่เรื่องการอุทธรณ์โทษทางวินัย หรืออุทธรณ์ให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข. ผู้อุทธรณ์มิใช่เป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัย หรืออุทธรณ์ให้ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือไม่ใช่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์แทนตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ค. เป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 114 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการยื่นอุทธรณ์หลังจากครบ 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

ง. เป็นเรื่องที่ได้เคยมีการอุทธรณ์และได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

จ. เป็นกรณีตามข้อ 48 (2) และ (3) แห่ง กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ เป็นอุทธรณ์ที่ยังไม่ชัดเจน หรือที่ยังดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินัยอุทธรณ์มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขภายใน 7 วัน แต่ไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด

#### (7) การแสวงหาข้อเท็จจริง

การพิจารณาอุทธรณ์และการแสวงหาข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. ตามข้อ 5 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวน ซึ่งระบบดังกล่าวเป็นระบบเดียวกันกับที่ใช้ในการพิจารณาคดีและการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อ ก.พ.ค. ใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวนในการพิจารณาอุทธรณ์และการแสวงหาข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. จึงมิได้จำกัดอยู่เพียงข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำสืบเท่านั้น ก.พ.ค. ยังมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกจากพยานหลักฐานของคู่กรณี และมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ นอกจากนี้ กฎ ก.พ.ค. ยังกำหนดให้ต้องรับฟังความทั้งสองฝ่าย จึงทำให้กระบวนการพิจารณาของ ก.พ.ค. มีขั้นตอนเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง โดยมีทั้งหมด 4 ขั้นตอน ได้แก่ การทำคำอุทธรณ์ การทำคำแก้อุทธรณ์ การทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และการทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเต็มที่ก่อนที่จะได้รับการพิจารณาวินัย ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริง

ตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 สามารถแยกการพิจารณาได้ออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

ก. การแสวงหาข้อเท็จจริงของกรรมการเจ้าของสำนวน เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารต่างๆ ดังต่อไปนี้

(ก) คำอุทธรณ์ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้รับเรื่องอุทธรณ์จากประธาน ก.พ.ค. และประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวนแล้ว เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน จะมีคำสั่งให้คู่กรณีทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามข้อ 51 ของกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

(ข) คำแก้อุทธรณ์ คู่กรณีต้องทำคำแก้อุทธรณ์โดยชัดแจ้งว่าจะปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในหนังสืออุทธรณ์ โดยจะต้องจัดทำสำเนาคำแก้อุทธรณ์และสำเนาพยานหลักฐานมายื่นพร้อมกับคำแก้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาหนังสืออุทธรณ์ ตามข้อ 52 ของกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

(ค) คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ เมื่อคู่กรณีได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำแก้อุทธรณ์พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้อุทธรณ์เพื่อให้ผู้อุทธรณ์คัดค้านหรือยอมรับคำแก้อุทธรณ์ กรณีที่ผู้อุทธรณ์ประสงค์จะคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ให้จัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับสำเนาคำแก้อุทธรณ์ หรือกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์แต่ประสงค์จะให้พิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ให้แจ้งเป็นหนังสือยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายในระยะเวลา 15 วัน หากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการใดๆ กรรมการเจ้าของสำนวนจะสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบตามข้อ 55 ของกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

(ง) คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม กรรมการเจ้าของสำนวนจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แก่คู่กรณี เพื่อยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อคู่กรณียื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมหรือเมื่อพ้นกำหนดแล้ว หากกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าเรื่องอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาหรือมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ก็จะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิจารณาทั้งหมดเสนอต่อองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาคำดำเนินการต่อไป ตามข้อ 57 ของกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ข. การแสวงหาข้อเท็จจริงขององค์คณะวินิจฉัย เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ได้แก่

(ก) การเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำตามที่เห็นสมควร โดยต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนนั้นเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาวินิจฉัย หรือคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว อาจไม่ต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีทราบก็ได้ ตามข้อ 59 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

(ข) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์เรื่องใดเกี่ยวกับอุทธรณ์อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย โดยองค์คณะวินิจฉัยต้องแจ้งกำหนดการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบก่อนล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ ตามข้อ 62 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

(ค) การออกไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณา โดยแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ ทั้งนี้ คู่กรณีจะไปร่วมในการตรวจสอบด้วยหรือไม่ก็ได้ ตามข้อ 63 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ในการรับฟังพยานหลักฐานต่างๆนี้ ตามข้อ 72 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจกรรมการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะวินิจฉัยมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้รับมาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี แต่ต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีมีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง และกรณีพยานหลักฐานเป็นข้อมูลที่บันทึกด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ การบันทึกและการประมวลผลนั้นต้องเป็นไปโดยถูกต้องและมีคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น ตามข้อ 74 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

#### (8) การสรุปสำนวน

ตามข้อ 66 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรรมการเจ้าของสำนวน เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นๆ แล้วเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอสามารถที่จะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว จะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนพร้อม

เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสนอให้องค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้รับสำนวนจากกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้มีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น และแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน ทั้งนี้ บรรดาคำอุทธรณ์เพิ่มเติม คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม รวมทั้ง พยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้รับไว้เป็นส่วนหนึ่งของเรื่องอุทธรณ์ และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ 69 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

#### (9) การนั่งพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

การพิจารณาอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้า โดยจะมีการแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แถลงสรุปอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ของตน เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์และให้จำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบความ ไม่ต้องมีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์นั้น ตามข้อ 76 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงสรุปอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์นั้นต้องทำเป็นหนังสือยื่นก่อนวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์หรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ 77 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากองค์คณะวินิจฉัย หรือองค์คณะวินิจฉัยสั่งให้แถลง ตามข้อ 78 วรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 สำหรับคำแถลงเป็นหนังสือนี้อาจยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในเรื่องอุทธรณ์ ซึ่งคู่กรณีสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อองค์คณะวินิจฉัยได้ก่อนหน้านั้น แต่จะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้แสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว นอกจากนี้ คู่กรณียังมีสิทธิในการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงได้ แต่ทั้งนี้ องค์คณะวินิจฉัยจะพิจารณาอนุญาตได้เฉพาะเท่าที่เกี่ยวกับคำแถลงและจำเป็นแก่เรื่องอุทธรณ์เท่านั้น ตามข้อ 77 วรรคสองและวรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ทั้งนี้ ก  ่อนวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์  ให้กรรมการเจ้าของสำนวนจะส่ง  มอบเรื่องอุทธรณ์ให้  นิติกรผู้  แถลง ซึ่งประธาน ก.พ.ค. ตั้งจากบัญชีรายชื่อนิติกร

ผู้แถลงประจำสำนักงานที่เลขที่การ ก.พ. ประกาศแต่งตั้งไว้จากผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรระดับเชี่ยวชาญ ตามข้อ 81 วรรคสอง และข้อ 92 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้นิติกรผู้แถลงพิจารณา และให้  จัดทำสรุปข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยเรื่องนั้นเสนอต่อองค์  คณะวินิจฉัย และให้  การชี้แจงด้วยวาจาต่อ  องค์  คณะวินิจฉัยในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น โดยบุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากองค์คณะวินิจฉัยจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะนิติกรผู้แถลงชี้แจงหรือเสนอคำแถลงด้วยวาจาไม่ได้ ตามข้อ 81 และข้อ 83 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

#### (10) การทำคำวินิจฉัย

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงของนิติกรผู้แถลงแล้ว องค์คณะวินิจฉัยจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น ซึ่งนิติกรผู้แถลงมีสิทธิอยู่  วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องนั้นได้  แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยเรื่องนั้น ตามข้อ 81 และข้อ 84 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 โดยคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดตามที่กำหนดในตามข้อ 85 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ได้แก่ ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณี, สรุปอุทธรณ์ คำขออุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์, ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผล ตลอดจนสรุปคำวินิจฉัยที่กำหนดให้คู่กรณีปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป โดยในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. นั้น นอกจากจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาแล้ว ตามข้อ 86 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยในกรณีดังต่อไปนี้ด้วย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หากเป็นกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนดำเนินการสืบสวน สอบสวน พิจารณาความผิดและลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีดังกล่าว จะมีความเป็นอิสระและไม่ถูกจำกัดด้วยประการใดๆ กล่าวคือ

(1) หากเห็นว่าคำสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับโทษเหมาะสมแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

(2) หากเห็นว่าคำสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(3) หากเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และผู้  
 อุตสาหกรรมควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้า  
 เห็นว่าผู้อุตสาหกรรมกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

(4) หากเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และเห็น  
 ว่าการกระทำของผู้อุตสาหกรรมไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุตสาหกรรม  
 กระทำความผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

(5) หากเห็นว่า ข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม  
 ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุตสาหกรรมกรณี  
 คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ใช้อำนาจตามกฎหมาย  
 ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุตสาหกรรมได้อย่างอิสระทั้ง  
 ในแง่ของความถูกต้องและความเหมาะสม เว้นแต่เป็นกรณีของการอุตสาหกรรมคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิด  
 จากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ  
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ดำเนินการไต่สวน  
 ข้อเท็จจริงพิจารณาและมีมติชี้มูลว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัย อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย  
 อุตสาหกรรมของ ก.พ.ค. อาจถูกจำกัดไว้บางประการ กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณา  
 พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ประธานกรรมการ  
 จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน  
 ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้อง  
 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ให้ถือว่า  
 รายงานเอกสารและความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ  
 คณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของ  
 ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี<sup>117</sup>

เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับรายงานแล้ว  
 จะต้องพิจารณาลงโทษภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง<sup>118</sup> ซึ่งในการพิจารณาโทษนั้น  
 ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัย

<sup>117</sup> มาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ  
 ทุจริต พ.ศ.2542.

<sup>118</sup> มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ  
 ทุจริต พ.ศ.2542.

เป็นที่ยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้<sup>119</sup> อย่างไรก็ตาม ข้าราชการที่ถูกลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับ ผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ได้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>120</sup> กล่าวคือ ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ได้เพียงระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเท่านั้น ไม่อาจอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้อีก เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้ว หรือแม้กระทั่งองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้วให้เป็นประการอื่นอีกไม่ได้ หากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงได้เพียงระดับโทษเท่านั้น โดยผู้ศึกษาจะขอยกตัวอย่างกรณีขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วยกับฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ดังต่อไปนี้<sup>121</sup>

**ตัวอย่างที่ 1 :** กรณี นาย ว. อธิบดีอธิบดีกรมและนาย ช. อธิบดี ผ.อ. ศูนย์ ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. กรณีถูกปลดและรองอธิบดี รักษาราชการแทนอธิบดีกรม สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามผลการไต่สวนข้อเท็จจริงและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่ง ก.พ. เห็นว่าการกระทำของ นาย ว. และนาย ช. ไม่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง อีกทั้งบุคคลทั้งสองไม่เคยกระทำผิดวินัยมาก่อน และเป็นความผิดครั้งแรกรวมทั้งเคยทำคุณงามความดี และทำประโยชน์แก่ทางราชการ เป็นเหตุอันควรลดหย่อนโทษให้ผู้อุทธรณ์ทั้งสอง ก.พ. จึงลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้คงโทษนาย ว. และนาย ช. จากไล่ออกจากราชการ เป็นปลดออกจากราชการ

**ตัวอย่างที่ 2 :** กรณีเจ้าพนักงานปกครอง 7ว. ถูกลงโทษปลดออกจากราชการตามผลการชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช. ในความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามมาตรา 85 (1) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก.พ.ค. พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

<sup>119</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 226 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.

<sup>120</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542.

<sup>121</sup> จรรยาพร ธรณินทร์, (2558, 10 กุมภาพันธ์). ตัวอย่างแนววินิจฉัยของ ก.พ.ค. 24 กรณี. สืบค้นจาก <http://www.charuaypontorranin.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=538975321&Ntype=3>.



ขณะที่ความผิดเกิดขึ้น คือ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่มีการบัญญัติให้การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นความผิดวินัย ซึ่งหากพิจารณาว่าผู้อุทธรณ์มีความผิดตามกฎหมายที่ใช้ขณะนั้น ก็พิจารณาได้เพียงว่าเป็นความผิดฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่เสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 85 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เท่านั้น แต่เนื่องจาก ก.พ.ค. ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่ ป.ป.ช. ชี้มูล จึงไม่อาจลดโทษลงต่ำกว่าปลดออกจากราชการได้

(11) ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

เพื่อเป็นการควบคุมการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นไปภายในระยะเวลาที่ชัดเจน ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องก็สามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้งๆ ไม่เกินหกสิบวัน รวมเป็นสองร้อยยี่สิบวัน ตามข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

(12) ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จะต้องแจ้งผลแห่งคำวินิจฉัยนั้น ให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว ตามข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น<sup>122</sup> สำหรับการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ส่วนราชการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม ย้อนหลังไปในวันที่คำสั่งเดิมมีผลใช้บังคับนั้น ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน ดังต่อไปนี้<sup>123</sup>

ก. ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม

<sup>122</sup> มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>123</sup> สำนักงาน ก.พ., “หนังสือ ที่ นร 1008/ว 19 เรื่อง การดำเนินการกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. หรือ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออก/ไล่ออกจากราชการ” 18 สิงหาคม 2558.

ข. กรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมได้ ถ้ามีตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกัน ซึ่งข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งว่างอยู่ ให้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งที่ว่างดังกล่าว

ค. กรณีที่ไม่อาจดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิมได้ ให้ดำเนินการดังนี้ ดังนี้

(ก) กรณีตำแหน่งเดิมเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ให้เสนอ ก.พ. พิจารณาเป็นกรณีไป

(ข) กรณีตำแหน่งเดิมเป็นตำแหน่งประเภทอื่นที่มีใช้ตำแหน่งประเภทบริหาร ให้ อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้พิจารณากำหนดตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้น โดยให้กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทและระดับเดียวกับตำแหน่งเดิม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

(ข.1) ให้กำหนดเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง โดยให้กำหนดเลขที่ตำแหน่งเป็นเลขที่ตำแหน่งเดียวกับตำแหน่งที่ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน และใส่ (จ) ไว้ท้ายเลขตำแหน่ง และมีเงื่อนไขว่ากำหนดเพื่อแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นเฉพาะราย

(ข.2) ให้ยุบเลิกตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (จ) นี้ เมื่อข้าราชการผู้นั้นพ้นไป

ง. หากภายหลังปรากฏว่าตำแหน่งเดิมตาม ก. หรือตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกัน ซึ่งข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งว่างลง ให้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นซึ่งยังดำรงตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (จ) ไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวในโอกาสแรกโดยพลัน แต่หากตำแหน่งข้างต้นว่างลงพร้อมกัน ก็ให้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งเดิมเป็นลำดับแรก

จ. กรณีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตาม ข. ค. และ ง. ไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดสำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น

ฉ. เมื่อส่วนราชการได้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (จ) ตาม (ข.1) แล้ว ส่วนราชการอาจสรรหาบุคคลมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (จ) นั้นได้ แต่ทั้งนี้ให้แต่งตั้งผู้ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ไม่ก่อนวันที่ยุบเลิกตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (จ) นั้น เพื่อควบคุมไม่ให้กรอบอัตรากำลังข้าราชการและงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคคลเพิ่มสูงขึ้นจากเดิม

ข. การให้ได้รับเงินเดือน สิทธิและประโยชน์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการรับเงินเดือน สิทธิและประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกัน เพราะเหตุที่มี คุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่กำหนดตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม

ทั้งนี้ ตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (ณ) ที่เป็นตำแหน่ง ประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ไม่ถือเป็นตำแหน่งที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง

ซ. การยกเลิกคำสั่งดังกล่าวไม่กระทบถึงการงานหรือการใดที่บุคคล ได้กระทำไป รวมถึงเรื่องของเงินเดือนหรือประโยชน์อื่นใดที่บุคคลได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับ จากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามนัยมาตรา 19 และ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตามมาตรา 66 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม

ณ. ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจปฏิบัติตามแนวทางที่ กำหนดตามหนังสือนี้ได้ ให้เสนอ ก.พ. พิจารณาเป็นรายๆ ไป

(13) การโต้แย้งคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

จากการศึกษาองค์การที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และองค์การที่พิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้วจะ เห็นได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์นี้เป็นบทบัญญัติที่มีตามเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงองค์การพิจารณาจากเดิมที่กำหนดให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการ เปลี่ยนมา เป็นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นผู้พิจารณา ซึ่งมีความเป็นอิสระจากฝ่าย บริหาร มีการกำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการ แสวงหาข้อเท็จจริง และมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะวินิจฉัยในการพิจารณา อุทธรณ์ เมื่อพิจารณามีมติประการใด ก็ถือเป็นที่สุด และสามารถแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ได้ทันที หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สูงสุดได้เลย การบัญญัติความในหมวด 9 ว่าด้วยการอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นการเปลี่ยนองค์การ

พิจารณาที่มีอยู่เดิม มาเป็นให้ ก.พ.ค. ทำหน้าที่พิจารณาเพียงองค์กรเดียว จะทำให้กระบวนการพิจารณามีมติในเรื่องอุทธรณ์อยู่ในมาตรฐานการพิจารณาเดียวกัน

## 2. การตรวจสอบการสั่งลงโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง

ในประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศจะมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่องค์กรตุลาการหรือศาล เนื่องจากในกรณีที่รัฐ องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะแยกต่างหากและเป็นอิสระจากศาลยุติธรรมดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองแทนที่ศาลยุติธรรม เพราะการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมมีข้อบกพร่องดังนี้<sup>124</sup>

(1) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เอกชนกับเอกชนเป็นคู่ความ และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการแสวงหาตัวผู้กระทำความผิดอาญามาลงโทษ มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและทำให้คู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ไม่เหมาะสมแก่การที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องการความรวดเร็วและประหยัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงในกฎหมายวิธีพิจารณาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวเน้นหลักไปในทาง “ระบบกล่าวหา” (Accusatory System) ซึ่งผลักระบบการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงบนทอนกำลังใจของเอกชนที่จะเสนอปัญหาให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะโดยปกติแล้วฝ่ายปกครองเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ความจริง

(2) มีหลายกรณีที่เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง เช่น ไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งบัญญัติว่าการฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ

<sup>124</sup> ชาลูนัย แสงศักดิ์. (2541). ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 11-14.

พระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทหรือจัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต้องรอให้ตนเองถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาว่าฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองนั้นเสียก่อน จึงค่อยให้การต่อสู้ว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงอาจมีกฎหมายลำดับรองที่ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่เพราะศาลไม่มีโอกาสตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเลย

(3) ถึงแม้ว่าศาลจะพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลก็หาได้มีอำนาจเพิกถอนกฎหมายลำดับรองไม่ คงมีอำนาจแต่เพียงปฏิเสธที่จะนำกฎหมายลำดับรองนั้นมาบังคับแก่คดีที่ตนกำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น ดังนั้น กฎหมายลำดับรองนั้นจึงยังมีผลบังคับอยู่ และฝ่ายปกครองก็อาจใช้กฎหมายลำดับรองนั้นบังคับกับเอกชนคนอื่นต่อไปอีกก็ได้

(4) ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้และความชำนาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน อีกทั้งยังขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจในระดับที่ควรจะเป็นความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชนที่กล่าวถึงนี้ไม่ได้ หมายความว่าเฉพาะความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติเฉพาะแต่ละฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชน แต่ยังไม่รวมถึงความรู้ความเข้าใจในข้อความคิดและหลักการพื้นฐาน อันเป็นส่วนหนึ่งของนิติวิธี (legal method) ของกฎหมายมหาชนด้วย นักกฎหมายที่ขาดความรู้ความเข้าใจในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนและขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ อาจใช้และตีความพระราชบัญญัติเฉพาะต่างๆ โดยคำนึงถึงแต่ความจำเป็นของฝ่ายปกครอง จนสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุผลและความจำเป็นต่างๆ ดังกล่าว เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะเมื่อศาลปกครองเห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาให้รัฐหรือองค์กรของรัฐเพิกถอนคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ ในเรื่องกระบวนการดำเนินคดีปกครองคล้ายกับกระบวนการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม กล่าวคือ คู่กรณีต้องนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองก่อน การพิจารณาพิพากษาคดีจึงจะเริ่มต้นขึ้นได้ การฟ้องคดีถือเป็นการใช้สิทธิทางกฎหมายของประชาชนและถือเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ซึ่งจะต้องจัดให้มีขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อมีการผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ก็จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นด้วย เนื่องจากคดีปกครองมีความแตกต่างจากคดี

แพ่งและคดีอาญาทั่วไป ควรที่จะมีวิธีพิจารณาแยกต่างหากโดยเฉพาะ ซึ่งเหตุผลและความจำเป็นในการสร้างระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย<sup>125</sup> มีดังนี้

1) คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน คดีแพ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน วิธีพิจารณาคดีแพ่งจึงใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งคู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานออกมาหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม การดำเนินกระบวนการพิจารณาใช้หลักกฎหมายลักษณะพยานที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ” โดยศาลเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณาอยู่ห่างๆ หากโจทก์นำสืบตามที่ตนกล่าวอ้างไม่ได้ โจทก์ก็ยอมตกเป็นฝ่ายแพ้คดี

แต่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับทางราชการซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยทางราชการอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน คดีปกครองมักจะเป็นคดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องคดีทางราชการเป็นจำเลย หากใช้หลักที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” เอกชนผู้เป็นโจทก์ย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก เพราะเอกสารหลักฐานต่างๆ มักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง

2) ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมีจุดมุ่งหมายที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจผู้มีอำนาจชี้ขาด คดีปกครองเป็นคดีสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐเป็นอย่างมาก โดยรัฐอาจจะถูกพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐจำนวนมากให้แก่เอกชนและคำวินิจฉัยอาจมีผลกระทบต่อความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง เป็นต้น วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีระบบที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันตั้งแต่ในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน และในชั้นวินิจฉัยชี้ขาด โดยมี “พนักงานคดีปกครอง” ทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงดุลโดยตรวจสอบทั้งการสรุปสำนวนและเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น ก่อนการลงมติวินิจฉัยโดยองค์คณะวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริงและป้องกันไม่ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งในระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งนั้น ผู้พิพากษาจะเป็นผู้สรุปข้อเท็จจริง ให้เหตุผลและข้อยุติด้วยตนเองแต่วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นจะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการให้เหตุผลของ “พนักงานคดีปกครอง” และองค์คณะผู้วินิจฉัยชี้ขาด

<sup>125</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลยวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2 สิงหาคม 2537 หน้า 61-63

นอกจากนี้ การสรุปข้อเท็จจริงและการเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นของ “พนักงานคดีปกครอง” ก็ยังถูกควบคุมโดยการที่จะต้องเปิดเผยความเห็นของตนต่อคู่ความและสาธารณชนในห้องพิจารณาและโดยการนำไปตีพิมพ์เปิดเผยอีกด้วย

3) ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบที่ช่วยสร้างความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของศาล การนำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้นั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของศาลที่ปฏิบัติงานในด้านนี้ จะต้องพยายามแสวงหาข้อยุติในการชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายที่มีเหตุผลที่ดีที่สุด ซึ่งเมื่อดำเนินการควบคู่ไปกับการฝึกอบรมและสัมมนา โดยการนำเอาทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองของประเทศที่พัฒนาแล้วมาเผยแพร่ และโดยการนำกรณีตัวอย่าง (cases) ของจริงของไทยมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน เพื่อแสดงให้เห็นว่าการชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมาย โดยใช้หลักกฎหมายมหาชน จะให้ข้อยุติที่แตกต่างไปจากการใช้หลักกฎหมายเอกชนได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ของศาล เกิดความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองโดยการเรียนรู้ ทั้งจากภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ การฟ้องคดีจึงหมายถึงการนำข้อพิพาทของสองฝ่ายมาให้ศาลปกครองวินิจฉัยและตัดสิน ซึ่งการตัดสินหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง จะมีผลผูกพันผู้เกี่ยวข้องในด้านสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การฟ้องคดีเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับตัวบุคคล เงื่อนไขเงื่อนไขเวลาต่างๆ

## 2.1 โครงสร้างของศาลปกครอง ศาลปกครองแบ่งเป็น 2 ชั้น ดังนี้

**2.1.1 ศาลปกครองชั้นต้น** ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกเป็น ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค ในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็น องค์คณะพิจารณาพิพากษา สำหรับตำแหน่งตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งจากตุลาการในองค์คณะซึ่งอาจเป็นตุลาการหัวหน้าคณะเองก็ได้ และในกรณีที่มีการกำหนดให้องค์คณะประกอบด้วยตุลาการตำแหน่งใด ไม่ว่าจะป็นอธิบดี รองอธิบดี หัวหน้าคณะ หรือตุลาการในศาลปกครองคนใดเป็นองค์คณะ ตุลาการคนนั้นก็อาจได้รับการกำหนดให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนได้ ตุลาการอีกตำแหน่งในกระบวนการพิจารณา คือ ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในศาลปกครองนั้น การคัดเลือกบุคคลเป็นตุลาการศาลปกครองใช้ระบบเปิดบุคคลหลายสาขาอาชีพสามารถเข้าเป็นตุลาการศาลปกครองได้ โดยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในมาตรา 18<sup>126</sup> ซึ่งอาจมาจากอาชีพข้าราชการ ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์ หรือทนายความก็ได้

<sup>126</sup> มาตรา 18 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

**2.1.2 ศาลปกครองสูงสุด** ศาลปกครองสูงสุดมีศาลเดียวจึงไม่มีข้อจำกัดด้านเขตอำนาจ ดังนั้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะมูลคดีจะเกิดที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เพียงแต่ต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ในศาลปกครองสูงสุด มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง คือ (1) ประธานศาลปกครองสูงสุด (2) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด (4) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

สำหรับตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในมาตรา 13<sup>127</sup> และตาม

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
- (3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศ.ป. กำหนด และ
- (4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
  - (ก) รัับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่น้อยกว่าสามปี
  - (ข) รัับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่ ก.ศ.ป.กำหนด
  - (ค) รัับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง
  - (ง) รัับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า
  - (จ) รัับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ 8 หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศ.ป.ประกาศกำหนด
  - (ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่าสามปี
  - (ช) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าสิบปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าหกปี
  - (ซ) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศ.ป. ประกาศกำหนด

ให้นำความในมาตรา 14 และมาตรา 16 มาใช้บังคับแก่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

<sup>127</sup> มาตรา 13 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย



รัฐธรรมนูญ มาตรา 227 วรรคสอง ได้กำหนดให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์และในการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดอีกด้วย จากคุณสมบัติดังกล่าวจะเห็นว่าระบบตุลาการ ศาลปกครองนี้มุ่งที่จะให้ตุลาการมาจากผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้สูง และเป็นผู้มีความสามารถ อย่างแท้จริง สอดคล้องกับหลักการจัดตั้งศาลปกครองที่ต้องการให้เป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญ ทางด้านกฎหมายปกครอง

2.2 อำนาจในการพิจารณาคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในข้อพิพาทที่สำคัญ สรุป ได้ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด ที่กระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระ ให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี

(3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศ.ป.กำหนด และ

(4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือกรรมการกฤษฎีกา

(ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นใน หน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศ.ป.ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรง ตำแหน่งศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์พิเศษ

(ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสี่สิบปี และมีประสบการณ์ในคดี ปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศ.ป.ประกาศกำหนด

ที่ต้องการให้ศาลปกครองนำไปใช้เป็นเหตุผลให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจำแนกตามลักษณะประการใดประการหนึ่งตามข้างต้นได้ 10 ประการ คือ<sup>128</sup>

(1) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ ได้แก่กรณีที่ผู้กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้นๆ<sup>129</sup> เช่น ผู้ออกคำสั่งลงโทษไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ออกคำสั่งลงโทษมิได้รับอำนาจหรือมอบอำนาจโดยมิชอบหรือกฎหมายมิได้ให้อำนาจ หรือกฎหมายไม่ให้อำนาจบางกรณี<sup>130</sup>

(2) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หมายความว่าถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่เท่าที่ตนมีอยู่<sup>131</sup>

(3) เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายความว่าถึงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น โดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด<sup>132</sup> เช่น ผู้บังคับบัญชาไม่คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยทั้งๆที่ไม่มีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการทางวินัย<sup>133</sup>

(4) เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะนี้หมายถึงกรณีกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือ หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือถือว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้หรือกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือหรือขอความเห็น หากได้กระทำโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือ

<sup>128</sup> โภคิน พลกุล. “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” 2544 (กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง) ปีที่ 1, เล่ม 1, หน้า 94

<sup>129</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 94

<sup>130</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 154/2548 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548

<sup>131</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 95

<sup>132</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 95

<sup>133</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1233/2547 และหมายเลขแดงที่ 1330/2548

องค์กรเช่นว่านั้นก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามเหตุนี้<sup>134</sup> เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง<sup>135</sup>

(5) เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หมายความว่า การกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ซึ่งอาจจะมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน แต่ในการทำงานของฝ่ายปกครองอาจจะมีการปรับวิธีการต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ บางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่ง บางกรณีอาจใช้วิธีการดังกล่าว แต่เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้มุ่งเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น<sup>136</sup> เช่น การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และการไม่เปิดโอกาสให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาอันอาจเป็นผลทำให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(6) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต คือการพิจารณาจากมูลเหตุ (motif) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำทางปกครองนั้นๆ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครอง<sup>137</sup> หรือโดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์อย่างอื่นอันมิใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเข้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของบุคคลอื่นหรือแม้จะเป็นเจตนาเพื่อส่วนรวม แต่ก็มีใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเจตนาหรือเจตนาอื่น เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่าเป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริตนั้นถือเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ได้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้งๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่ง

<sup>134</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 97.

<sup>135</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1528/2547.

<sup>136</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 97.

<sup>137</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 97.

ของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้<sup>138</sup>

(7) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกันอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด ดังนั้น หากมีการเลือกปฏิบัติเพราะข้อแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะการศึกษา ฯลฯ โดยไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม<sup>139</sup>

(8) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หมายความว่าถึงก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น หากจะมีขั้นตอนอย่างใดที่เอกชนต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>140</sup>

(9) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หมายความว่า การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชนและเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้<sup>141</sup> เช่น ภาระด้านค่าใช้จ่าย ภาระด้านการเดินทาง หรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

(10) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจ โดยมีขอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการ หรือมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เสียเอง<sup>142</sup>

<sup>138</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 75/2534.

<sup>139</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 97.

<sup>140</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 97.

<sup>141</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 97.

<sup>142</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 98.

อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่ง เมื่อมีหลักว่าการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต้องกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบจึงเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงโดยอาจลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้าปรากฏว่า ข้าราชการรายหนึ่งถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นโทษที่สูงสุดในกรณีนี้ ทั้งที่ความผิดของข้าราชการดังกล่าวเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่ถึงขนาดหรือไม่ได้สัดส่วนกับการต้องรับโทษลดขั้นเงินเดือนเมื่อเทียบกับกรณีอื่นๆ ที่เคยมีการกระทำผิดและมีการลงโทษกัน เช่นนี้ ถือว่าการสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ<sup>143</sup>

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

**2.3 กระบวนพิจารณาคดีปกครอง** วิธีพิจารณาคดีปกครองส่วนหนึ่งอันเป็นกรอบสาระสำคัญ ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอีกส่วนหนึ่งกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ตามอำนาจในมาตรา 44 และ 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งมีรายละเอียดและขั้นตอน ดังนี้

**2.3.1 ระบบวิธีพิจารณาคดี** ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้น จะใช้ระบบไต่สวน โดยสาเหตุที่ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดี เนื่องจากคดีปกครองมีนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จากการออกกฎเกณฑ์ หรือการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่สามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียว โดยไม่ได้อยู่บนหลักของความเสมอภาคกัน และพยานหลักฐานต่างๆ ที่จะใช้ในศาลเกือบทั้งหมดอยู่ในความดูแลหรือครอบครองของทางฝ่ายปกครอง จึงเป็นการยากที่เอกชนประชาชนทั่วไป หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองที่ประสงค์ฟ้องคดีจะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ยืนยันข้อกล่าวอ้างของตนได้ ดังนั้น ในการค้นหาข้อเท็จจริง ถ้ายึดหลักเคร่งครัดว่าเป็นคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนเหมือนเช่นคดีในศาลยุติธรรม อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายที่เป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะฟ้องคดี ซึ่งต่างจากระบบการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม

<sup>143</sup> โภคิน พลกุล. เพิ่งอ้าง หน้า 98.

ที่ใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดี โดยศาลยุติธรรมจะรับฟังเฉพาะข้อมูลของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่แสดงต่อศาลเท่านั้น

วิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวนจะสามารถเทียบเคียงได้กับวิธีพิจารณาคดีอาญาในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law เพราะในประเทศเหล่านี้เขามีความเห็นว่าเป็นขณะที่ในคดีแพ่งในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนสองฝายนักกฎหมายของกลุ่มประเทศเหล่านี้เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่ผู้พิพากษาจะต้องมีบทบาทในคดีมากไปกว่าการกำกับดูแลกระบวนการพิจารณาระหว่างคู่ความให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดี รัฐไม่มีประโยชน์ได้เสียในคดีแพ่งระหว่างเอกชนดังกล่าว นอกจากหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้พิพากษาหรือศาลจะต้องเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากว่ารัฐมีผลประโยชน์โดยตรงในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อความสงบสุขของสังคม ดังนั้น ในคดีอาญานักกฎหมายในกลุ่มประเทศ Civil law จึงเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบไต่สวนที่ผู้พิพากษาจะต้องมีบทบาทสำคัญ (active role) ในการดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกันกับเหตุผลที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง บทบาทของตุลาการในคดีปกครอง จะต้องทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวจะไม่ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่ความหรือคู่กรณียื่นหรือเสนอต่อศาลเท่านั้น

**2.3.2 การเสนอคำฟ้อง** การเสนอคำฟ้องหรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า การยื่นฟ้องต่อศาลนั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 1) เรื่องที่นำมาฟ้องต้องเป็นคดีปกครอง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง
- 2) ต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจและเขตอำนาจ
- 3) คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่กำหนดไว้และยื่นโดยถูกวิธี การฟ้องคดีปกครองไม่มีแบบของคำฟ้องกำหนดไว้เฉพาะ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ จะฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ ใช้ถ้อยคำสุภาพ มีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45<sup>144</sup>

<sup>144</sup> มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิด
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี

4) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถก็จะต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม สำหรับการฟ้องคดีปกครองนั้น มีข้อยกเว้นอนุญาตให้ผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ฟ้องคดีด้วยตนเองได้ถ้าศาลอนุญาต

5) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42<sup>145</sup> กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือความเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งในความเป็นจริงส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายในคดีปกครองก็คือประชาชนทั่วไปที่

(5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีด้วย คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่า การกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากการคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการตั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

<sup>145</sup> มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครอง แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจเป็นผู้เสียหายและฟ้องคดีปกครองได้เช่นกัน

6) ต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 49<sup>146</sup>

ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51<sup>147</sup> แต่ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และในบางกรณีถ้าคู่กรณีมีคำขอหรือศาลปกครองเห็นเองว่าคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา 52<sup>148</sup>

7) ก่อนฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับการนั้นเสียก่อน ตามมาตรา 42 วรรคสอง ซึ่งหากยังไม่มีการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากมีการอุทธรณ์แล้ว

<sup>146</sup> มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>147</sup> มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>148</sup> มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใด ก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้



และได้มีการสั่งการตามการอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือไม่มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

8) การชำระค่าธรรมเนียมศาล กรณีการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกิน 200,000 บาท

### 2.3.3 กระบวนการพิจารณาคดีชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และมีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริง ตลอดจนเป็นผู้สืบเสาะแสวงหาพยานหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวกับคดี โดยตุลาการเจ้าของสำนวนมีบทบาทในการทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงจะกระทำได้อย่างกว้างขวางตามที่ตนเห็นสมควร เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วนก่อนที่องค์คณะจะพิจารณาวินิจฉัยคดี โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน แบ่งออกเป็น 2 วิธีหลักๆ คือ

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมของคู่กรณี

เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วจะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การและพยานหลักฐานพร้อมกับจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลมีอำนาจพิพากษาต่อไปได้ หากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การ จากนั้นศาลจะเป็นผู้ส่งสำเนาคำให้การไปให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือว่าประสงค์ให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมภายใน 15 วันหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกของตุลาการ

เจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงข้างต้นเรียกว่า การแสวงหาข้อเท็จจริง

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตุลาการศาลปกครอง หลักสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งใช้ระบบ “ไต่สวน” นั้น ตุลาการเจ้าของสำนวน มีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น หรือไปทำการตรวจสอบสถานที่ หรือส่งประเด็นไปให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน กับทั้งยังมีอำนาจเรียกคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใดๆ รวมทั้งมาให้ถ้อยคำ ทั้งนี้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่พยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น แต่ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้น ได้โต้แย้งคัดค้าน หรือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เสมอ และในการไต่สวนนี้ศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ซักถามเอง

การแสวงหาข้อเท็จจริงตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่ายของคู่กรณี ซึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้หรือคู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ตรวจสอบและโต้แย้งหักล้างข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ตุลาการแสวงหาได้มาด้วยตนเองก่อนเสมอ ก่อนที่รวมเป็นส่วนหนึ่งในสำนวนแห่งคดี ด้วยเหตุนี้ในคดีปกครองโดยทั่วไปจึงไม่บังคับว่าจะต้องมีทนายความ กรณีที่จะมีทนายความอาจมีความจำเป็นในคดีเรื่องการเรียกให้ใช้เงินหรือในคดีสัญญาทางปกครองที่มีความสลับซับซ้อนเป็นพิเศษ

### 2.3.4 การสรุปสำนวน

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าองค์คณะได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาเองแล้วไม่ว่าในขณะใดก็ตามหากเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอ ที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยไม่จำเป็นต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอีก ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกสรุปสำนวนตามที่กำหนดพร้อมเสนอสำนวนคดีให้องค์คณะพิจารณาคำเนิการต่อไป และหากองค์คณะเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วแจ้งให้คู่กรณีทราบ หากคู่กรณีไม่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมในระยะเวลาก่อนสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริง ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเพื่อส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความคิดเห็นของตนในการวินิจฉัยคดี เว้นแต่ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ไม่ยุ่งยาก หรือในกรณีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ระเบียบนี้กำหนดไว้ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีพร้อมที่จะเสนอคำแถลงการณ์แล้ว และองค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกต่อไป

### 2.3.5 การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

1) การนั่งพิจารณาคดี การนั่งพิจารณาคดีเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง หลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว องค์กรจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อย 1 ครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์กรฯ ในการนี้ศาลจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงและนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมประกอบคำแถลงดังกล่าวในวันนั่งพิจารณาคดี

การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผยเว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ศาลปกครองจะเห็นสมควรห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่างๆ ในคดีใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองอาจมีคำสั่งห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาหรือห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่างๆ ในคดีนั้นได้ ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือจะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างนั่งพิจารณาคดี คำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีซึ่งมีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น ในการนี้คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้

สำหรับขั้นตอนในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เริ่มด้วยตุลาการเจ้าของสำนวนจะสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี หลังจากนั้นคู่กรณีสามารถแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วโดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน และด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาทางเอกสารเป็นหลัก ดังนั้น คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับ อยู่ในประเด็น และไม่อาจแถลงนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือได้ ในการนั่งพิจารณาคดี หากจำเป็นจะต้องซักถามคู่กรณีและพยาน ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการ และจะต้องจัดทำรายงานกระบวนการพิจารณาลงลายมือชื่อศาล และคู่กรณีไว้เป็นหลักฐานด้วย ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของศาลและศาลสั่งให้ออกไปจากบริเวณศาล ศาลจะพิจารณาคดีลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้

2) การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งที่มีใช้  ตุลาการในองค์  คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น และได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดให้เป็นผู้แถลงคดี<sup>149</sup> จะชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำ

<sup>149</sup> มาตรา 58 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

แถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะ ในการนี้บุคคลซึ่งไม่ได้ รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาไม่ได้ ในการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ตุลาการ ผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นในการวินิจฉัยคดีของตน โดยอิสระต่อองค์คณะว่าเป็นอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ เพราะจะทำให้ห้อง คณะต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนอย่างแน่นแฟ้นในการพิจารณาพิพากษาคดี ปกครองแต่ละคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของตุลาการผู้แถลง คดี

**2.3.6 คำพิพากษาและคำสั่งของศาล** เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้ แถลงคดี ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยจะกระทำในวัน เดียวกับวันที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงก็ได้ นอกจากนั้นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะให้มิ การวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้ หากเห็นว่าเป็น คดีที่มีความสำคัญ เช่น เป็นคดีเกี่ยวกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือเกี่ยวกับประโยชน์ สาธารณะที่ส่งผลกระทบต่ออย่างมาก หรือเป็นการวางหลักกฎหมายปกครอง ที่สำคัญ เป็นต้น ในกรณีที่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใดจะต้องกระทำโดยตุลาการหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับ ตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก หากตุลาการผู้ใดมีความเห็นแย้งจะต้องทำความเห็นแย้งไว้ในคำ พิพากษาหรือคำสั่งนั้น

จากการศึกษาเรื่องศาลปกครอง สามารถสรุปได้ว่า ศาลปกครอง แบ่งเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด โดยมีลักษณะพิเศษ คือ การใช้ ระบบไต่สวนในการดำเนินคดี โดยศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นใดได้ โดยไม่ จำเป็นต้องรับฟังเฉพาะคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งสาเหตุที่ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการ ดำเนินคดี เนื่องมาจากคดีปกครองมีนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จากการออกกฎหมาย หรือการ ออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่สามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียว ไม่ได้อยู่บนหลักของความเสมอ ภาครัน และพยานหลักฐานต่างๆ เกือบทั้งหมดอยู่ในความดูแลหรือครอบครองของฝ่าย ปกครอง จึงเป็นการยากที่เอกชน ประชาชนทั่วไป หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองที่ ประสงค์ฟ้องคดีจะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ยืนยันข้อกล่าวอ้างของตนได้ และในการค้นหา ข้อเท็จจริง ถ้ายึดหลักเคร่งครัดว่าเป็นคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนเหมือนเช่นคดีใน ศาลยุติธรรมอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายที่เป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะฟ้องคดี ซึ่งต่างจากระบบการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดี โดยศาล ยุติธรรมจะรับฟังเฉพาะข้อมูลของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่แสดงต่อศาลเท่านั้น

ประการต่อมาคือระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองเป็นระบบถ่วงดุล โดยในกระบวนการพิจารณาคำวินิจฉัยคดีปกครอง มีการถ่วงดุลในการพิจารณา 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก ตุลาการเจ้าของสำนวน ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ฝ่ายที่สอง ตุลาการผู้แถลงคดี ทำหน้าที่แถลงการณ์ต่อองค์คณะผู้พิพากษา และฝ่ายที่สาม องค์คณะที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยองค์คณะมีอิสระที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ โดยไม่ต้องพิพากษาหรือมีคำสั่งตามแนวความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ ซึ่งแตกต่างกับระบบในศาลยุติธรรมที่ไม่มีการถ่วงดุลกัน 3 ฝ่าย สำหรับอำนาจในการพิจารณาคดีนั้น ได้แก่ ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยในส่วนของคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบถึงการใช้อำนาจได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการว่าการใช้อำนาจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต้องกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจพิจารณาและสั่งลงโทษข้าราชการโดยมิชอบ ศาลปกครองก็มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าวได้

### 3. องค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ

#### 3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศต้นกำเนิดในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ Merit System Protection Board (MSPB) และประเทศไทยก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ด้วย ซึ่งระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

**3.1.1 ประวัติความเป็นมา**<sup>150</sup> เดิมก่อนมีการประกาศใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการดำเนินการโดย

<sup>150</sup> จิรนิติ หะวานนท์. (2523). “วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา,” *ตุลาการ* 27, 6 (พฤศจิกายน – ธันวาคม): หน้า 65 – 68.

อาศัยหลัก Due Process of Law ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบวินัยที่สำคัญหลายประการ ซึ่งสามารถแบ่งแยกวิวัฒนาการของการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

1) ก่อนบังคับใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)

องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2427 โดยมีการออกกฎหมายชื่อว่า Pendleton Act of 1883 เพื่อมุ่งแก้ระบบอุปถัมภ์อันเกิดจากข้าราชการการเมือง มีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการที่เรียกว่า Civil Service Commission (CSC) เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ผดุงการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

การดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามหลัก Due Process of Law โดยอาศัยหลักแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้กระทบสิทธิและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งสาระสำคัญของกระบวนการดำเนินการวินัยในประเทศสหรัฐอเมริกามีขั้นตอนและรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

(1) ในการดำเนินการทางวินัย จะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย ซึ่งข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยมีสิทธิได้รับหมายแจ้งอย่างน้อย 30 วันก่อนการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งนั้นจะต้องระบุข้อหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา และหลังจากที่ได้รับหมายแจ้งแล้วผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร ซึ่งการสอบสวนดังกล่าวมีขั้นตอนและวิธีการที่คล้ายกับการพิจารณาคดีของศาล

(2) เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัย คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหาและผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน ในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว

(3) ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ภายใน 15 วันนับแต่วันที่คำตัดสินมีผลบังคับ โดยคำร้องดังกล่าวจะต้องเสนอเหตุผลเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กรต้นสังกัด และจะต้องเสนอพยานหลักฐานประกอบด้วย ซึ่งในการวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(The Civil Service Commission หรือ C.S.C) นั้นให้ถือเป็นที่สุด เว้นแต่กรณีที่สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการอุทธรณ์เพื่อขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น มีพยานหลักฐานใหม่ หรือมีการตีความกฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์จะพิจารณาคดีจากเอกสารและหลักฐานเท่าที่มีอยู่เท่านั้น โดยจะไม่นั่งพิจารณาสอบสวนคดีดังกล่าวอีก และให้ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์เป็นที่สุดในระดับฝ่ายบริหาร

(4) ข้าราชการผู้ใดเมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) แล้ว หากไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาล (Federal District Court) ได้ โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะประเด็นว่า องค์กรต้นสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดถูกต้องหรือไม่ และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารมีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งศาลจะไม่นั่งพิจารณาคดีอีก แต่จะวินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหารและอาจสั่งการให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้<sup>151</sup>

## 2) หลังบังคับใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)

จากรูปแบบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ซึ่งจะต้องสวมบทบาทที่เป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการและผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในขณะเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขโดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ในปี พ.ศ. 2521 เป็นผลทำให้เกิดการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนใหม่ กล่าวคือ มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นใหม่ 4 องค์กร แทนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่<sup>152</sup>

(1) Office of Personnel Management (OPM) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล

(2) Federal Labor Relation Authority ทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์

(3) Special Counsel (SC) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนอัยการ

<sup>151</sup> ธนวิษ โขศิริรัตน์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 94 หน้า 103

<sup>152</sup> สำนักงาน ก.พ., สืบค้นจาก <http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=> วันที่ 19 สิงหาคม 2553

(4) Merit Systems Protection Board (MSPB) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเป็นเสมือนตุลาการ

### 3.1.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ Merit Systems Protection Board (MSPB)

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

#### 1) Merit Systems Protection Board (MSPB)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit Systems Protection Board (MSPB) ถูกจัดตั้งขึ้นตาม Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ถือเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร มีหน้าที่สำคัญในการรักษาความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรม ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยมิชอบ และข้าราชการประจำได้รับการปกป้องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารส่วนราชการ ตลอดจนเป็นการแทนที่การทำงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ในอดีตที่สวมบทบาทหลากหลายที่ขัดแย้งกันเอง<sup>153</sup> ทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการและผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎหมายผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาดในคราวเดียวกัน

#### (1) หลักการเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง

จากปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ดังกล่าว จึงได้นำไปสู่การแก้ไขและตรากฎหมาย Civil Service Reform Act (CSRA) ขึ้นในปี 1978

(2) องค์ประกอบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ Merit Systems Protection Board (MSPB)<sup>154</sup>

<sup>153</sup> ธนวิษ โขศิริรัตน์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 94 หน้า 105

<sup>154</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 105 – 106.



คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประกอบด้วย กรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาจำนวน 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งประธานนอกจากทำหน้าที่พิจารณาวินัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานบริหารด้วย ส่วนรองประธานและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาคดีความเท่านั้น โดยคณะกรรมการจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ กรรมการผู้ครบวาระอาจดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่แทน แต่จะต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี

สำหรับการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความเป็นอิสระ ภายใต้อำนาจของ Civil Service Reform Act (CSRA) จึงได้กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยคณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง (bipartisan) และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี นอกจากนี้ประธานาธิบดีไม่สามารถที่จะปลดกรรมการได้ เว้นแต่กรรมการไม่มีประสิทธิภาพ ละทิ้งหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ

(3) โครงสร้าง สำนักงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มีการจัดแบ่งโครงสร้างภายในส่วนงานออกเป็นสำนักงานและแผนกต่างๆ ดังนี้<sup>155</sup>

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

ข. สำนักงานผู้วินัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

ค. สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการตามคำร้อง

<sup>155</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). การปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 69 - 70.

ง. สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้องและกรณีต่างๆ เพื่อเข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการด้วย

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

ฉ. สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่างๆ เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ

ช. สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity) ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการ โครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรมในการจ้างงานของคณะกรรมการ

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

ฌ. กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division) ทำหน้าที่พัฒนา ดำเนินการ และดูแลรักษาระบบสารสนเทศอัตโนมัติของคณะกรรมการ สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงาน ในส่วนภูมิภาคของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถโต้สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มอบหมายได้

#### (4) อำนาจหน้าที่

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ภายใต้ Civil Service Reform Act 1978 มีดังนี้ คือ<sup>156</sup>

ก. ดำเนินการโต้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ได้แก่ คำร้องที่เกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหาร ทรัพยากรบุคคล เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

<sup>156</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 70 – 71.

ข. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคดีที่สำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) เป็นผู้ฟ้องกรณีมีการกระทำทางการบริหารทรยศบุคคลที่ ต้องห้ามและที่ขัดกับกฎหมาย Hatch Act

ค. ดำเนินการศึกษาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานราชการต่างๆ รวมทั้งกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel management ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

ง. ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล

จ. จัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภาว่าระบบการบริหาร ทรยศบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดภัยจากการทุจริตต้องห้าม หรือไม่ประการใด

ฉ. ออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยานมาให้การ ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

ช. สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน

ซ. สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ MSPB

### 3.1.3 กระบวนการพิจารณาของ Merit Systems Protection Board (MSPB)

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

#### 1) เรื่องที่สามารถฟ้องคดี

MSPB จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี 2 กรณี คือ

- (1) เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย
- (2) ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

#### 2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

โดยทั่วไปกฎหมายของสหรัฐอเมริกากำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อ MSPB ว่าต้องเป็นข้าราชการและลูกจ้างผู้ได้รับการบรรจุโดยการสอบแข่งขันและผ่าน

การทดลองงานแล้วหรือเป็นเจ้าของที่ไปรษณีย์ซึ่งมีอายุงานตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการบำนาญ หรือเป็นผู้สมัครเข้ารับราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุให้เข้ารับราชการตามกฎหมาย Veterans Employment Opportunity Act (VEOA) และเป็นผู้มีอายุราชการตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป

### 3) การยื่นอุทธรณ์

คดีที่อาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ได้พิจารณาแล้ว หรือเกิดจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) เอง โดยมีสาเหตุมาจากการกระทำผิดตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) สามารถทำได้ 2 วิธี<sup>157</sup> คือ การยื่นอุทธรณ์แบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นคำอุทธรณ์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต โดยเข้าสู่ระบบ “e-Appeal Online” ผ่านทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือการยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ หรือการมาส่งเอกสารด้วยตนเอง โดยใช้แบบฟอร์มของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) จะต้องกระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของหน่วยงาน หรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยผู้อุทธรณ์อาจยื่นอุทธรณ์แต่เพียงหนังสืออุทธรณ์หรือหนังสือแจ้งคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ได้

### 4) การไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยนั้นผู้วินิจฉัยคดีปกครองหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนอาจดำเนินการได้ 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้<sup>158</sup>

(1) การวินิจฉัยแบบเป็นทางการ (Formal adjudication) คือ ต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา (hearing) โดยจะนำมาใช้ใน 2 กรณีนี้เท่านั้น ได้แก่ กรณีที่มีกฎหมายในเรื่องนั้นๆ กำหนดไว้โดยตรงว่าจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา และกรณีที่การกระทำของรัฐไปกระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน

(2) วิธีวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการ (Informal adjudication) ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองที่จะเลือกวิธีการตามที่คิดว่าเหมาะสม

### 5) การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>159</sup>

<sup>157</sup> เพ็ญภา พงษ์มานะวงศ์. (2552). คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง หน้า 7 -8.

<sup>158</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ่างแล้ว เจริญรัตน์ 154 หน้า 72 – 73.

เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้รับ คำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครอง (Administrative Judge หรือ AJ) ซึ่งเป็นตุลาการนายเดี่ยว มีชื่อก็คณะ เป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งตุลาการศาลปกครอง (Administrative Judge หรือ AJ) จะพิจารณาก่อนว่าคำร้องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของตน และมีการยื่นคำร้องภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ซึ่งหากผ่านการพิจารณาในประเด็นนี้แล้ว กระบวนการได้สวนจึงจะเริ่มขึ้น เริ่มจากการเชิญผู้ร้องมาสอบถามให้การหรือให้ข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติม ผู้ร้องอาจมาด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทนหรือมาร่วมให้การด้วยก็ได้ การให้การหรือการรับฟังพยานหลักฐานนี้ อาจทำโดยการพบปะโดยตรง หรือทำผ่านโทรศัพท์ หรือผ่านการประชุมแบบวิดีโอคอนเฟอร์เรนซ์ก็ได้ เมื่อได้รับฟังข้อมูลและได้หลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ตุลาการศาลปกครอง (Administrative Judge หรือ AJ) จะพิจารณาตัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากคู่กรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาด แล้วแต่วันไหนจะถึงหลังสุด ให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุด

สำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการศาลปกครอง (Administrative Judge หรือ AJ) เรื่องดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ณ กรุงวอชิงตัน และมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ถือเป็นที่สุด ในฝ่ายบริหาร โดยผลการพิจารณาของตุลาการศาลปกครอง (Administrative Judge หรือ AJ) หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ขึ้นอยู่กับลักษณะคดี โดยทั่วไปผลการพิจารณาอาจมีมติให้ดำเนินการทางใดทางหนึ่ง ดังนี้ สั่งให้หน่วยงานของรัฐระงับหรือยกเลิกคำสั่ง เยียวยาแก้ไขคำสั่ง หรือการสั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษ

### 3.1.4 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Systems Protection Board (MSPB)<sup>160</sup>

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ เว้นแต่คดีที่มีการอุทธรณ์โดยมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการ

<sup>159</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. (2547). คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา *วารสารข้าราชการ* ปีที่ 49 ฉบับที่ 5 (กันยายน – ตุลาคม) กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. หน้า 11-12.

<sup>160</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 11-12.

เลือกปฏิบัติ (discrimination) ของหน่วยงาน คดีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้น (District Court) หรือ Equal Employment Opportunity Commission เท่านั้น

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาว่าจะเริ่มต้นจากการฟ้องคดีมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยมีสิทธิได้รับหมายแจ้งอย่างน้อย 30 วันก่อนมีการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งนั้นจะต้องระบุข้อหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา ซึ่งข้าราชการที่ได้รับหมายแจ้งแล้วมีสิทธิยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยเพื่อพิจารณาโทษ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานสอบสวนนั้น จะต้องเสนอรายงานผลการสอบสวนทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว

สำหรับการอุทธรณ์ เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยตุลาการศาลปกครอง จะพิจารณาก่อนว่าคำร้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ เมื่อพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว กระบวนการไต่สวนจึงจะเริ่มต้นขึ้นด้วยการเชิญผู้ร้องมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องอาจมาด้วยตนเองหรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทนหรือมาร่วมให้การด้วยก็ได้ และเมื่อได้รับฟังข้อมูลและพยานหลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาคัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากกรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาดแล้ว ให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุด สำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการศาลปกครองนั้นเรื่องดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ณ กรุงวอชิงตัน และให้ถือมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร โดยมติดังกล่าวอาจเป็นการสั่งให้ระงับหรือยกเลิกคำสั่ง หรือให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ได้ หากผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้

## 3.2 ประเทศฝรั่งเศส

### 3.2.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการออกเป็น 3 ประเภท คือ<sup>161</sup>

1) ข้าราชการของรัฐ ซึ่งตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 ครอบคลุมถึงข้าราชการของราชการส่วนกลาง ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการในองค์กรมหาชนของรัฐ

2) ข้าราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

3) ข้าราชการในโรงพยาบาล

ซึ่งแต่ละประเภทของข้าราชการจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากกัน

สำหรับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐ มีสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปี 1946 เป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ในจำนวน 38 คนดังกล่าว 19 คนจะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการ และอีก 19 คน มาจากผู้แทนของ องค์กรต่างๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>162</sup>

1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีหรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา

2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้

4) โดยรับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐโดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนา

<sup>161</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 154 หน้า 74.

<sup>162</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 154 หน้า 75.

วิชาชีพในทุกกรณีที่กล่าวข้างต้น สถานะสูงของข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสถานะสูงของข้าราชการทหาร สถานะสูงของข้าราชการตุลาการ และสถานะสูงของข้าราชการครู

### 3.2.2 วินัยและโทษทางวินัยของข้าราชการ<sup>163</sup>

ข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่ จะได้รับผลจากการกระทำในหลายๆ ด้าน เช่น อาจต้องรับผิดชอบทางแพ่งเป็นการส่วนตัวต่อบุคคลภายนอกโดยตรง หรือต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่หน่วยงานต้นสังกัดได้ชดเชยให้กับผู้เสียหายไปในกรณีที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบร่วมด้วย ข้าราชการยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่หรือกระทำนอกอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่กันไปอีกด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยของข้าราชการ ไม่มีฉบับใดที่แจ่มแจ้งหรือให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการกระทำความผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องทางวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวโทษ โดยพิจารณาว่ามีการกระทำความผิดต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิด และความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาบางประการที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการ อาทิเช่น

1) การกระทำความผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983

2) การกระทำความผิดวินัยเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี เช่น พันธกรณีหรือภาระผูกพันที่จะไม่ดำรงตำแหน่งราชการหลายๆ ตำแหน่งหรือหลายๆ ที่ในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 1 และ 7 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1936 หรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เป็นไปตามความในมาตรา 25 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 หรือพันธกรณีที่จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 นอกจากนี้ ก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับราชการ รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ ต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องมีศีลธรรมอันดี กล่าวคือ การปฏิบัติตนอย่างผู้มีเกียรติ

<sup>163</sup> ปิยศาสตร์ ไชวพันธ์ “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” สำนักงานศาลปกครอง [http://www.admincourt.go.th/00\\_web/09\\_academic/document/03\\_technical\\_papers/v20080404\\_1.pdf](http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/v20080404_1.pdf) หน้า 1 - 2.



ส่วนโทษทางวินัย เป็นเรื่องตรงข้ามกับเรื่อง “การกระทำผิดวินัย” ที่มีได้มีคำจำกัดความใดๆ ไว้ โดยในเรื่อง “โทษทางวินัย” นี้ กฎหมายบัญญัติแจกแจงไว้อย่างชัดเจน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการ จำแนกโทษทางวินัยไว้ 10 ประการ และจัดเป็นกลุ่มได้ 4 กลุ่มด้วยกัน<sup>164</sup>

#### โทษกลุ่มที่ 1

- 1) ตักเตือน
- 2) ภาคทัณฑ์

โทษทั้ง 2 ชนิดนี้ ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าในทางราชการของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำรายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย แต่ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบไม่เคร่งครัดนัก ก็ยังต้องแจ้งผู้ถูกลงโทษให้ทราบและเปิดโอกาสให้เขาได้เข้าตรวจดูสำนวนทั้งหมด ผู้ถูกลงโทษสามารถมีที่ปรึกษาหรือทนายเพื่อช่วยเหลือในการต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหาได้ หากมิได้ปฏิบัติดังที่กล่าวมา ต้องถือว่าคำเตือนหรือคำสั่งภาคทัณฑ์นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### โทษกลุ่มที่ 2

1) ตัดออกจากบัญชีผู้ที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งการลงโทษวิธีนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาอันจำกัดอยู่เพียง 1 ปี เท่ากับรอบอายุของบัญชีรายชื่อฉบับหนึ่งๆ

2) ลดขั้นเงินเดือน ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นๆ ตามปกติ ในขั้นเงินเดือนใหม่ (ขั้นที่ถูกลดลงไปอยู่ในปัจจุบัน) ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงกว่า ก่อนที่จะถูกลดลงมาด้วย

3) พักราชการชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือนกรณีมีคำสั่งให้รอการลงโทษใดๆ เอาไว้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และภายในระยะเวลา 5 ปีหลังจากนั้น ได้มีคำสั่งลงโทษตามชนิดของโทษ

- 4) ถูกโยกย้าย

#### โทษกลุ่มที่ 3

- 1) ลดขั้นลดตำแหน่ง

<sup>164</sup> ปิยศาสตร์ ไชวพันธุ์ เพิ่งอ้าง หน้า 7.

2) พักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไป หรือเป็นเวลา 6 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล หรือเป็นเวลา 16 วันถึง 6 เดือน สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

#### โทษกลุ่มที่ 4

1) ไล่ออกจากราชการ

2) ไล่ออกจากราชการ

การลงโทษทั้ง 2 ชนิดนี้ เป็นกลุ่มของโทษที่รุนแรงที่สุด เพราะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ

### 3.2.3 กระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย

1) หลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัย

เนื่องจากการลงโทษทางวินัยมีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นกรณีการไล่ออกจากราชการ ดังนั้นกฎหมายและคำพิพากษาของศาลจึงบัญญัติและรับรองให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการของศาล ดังนี้<sup>165</sup>

ประการแรก คือ หลักการพิจารณาอย่างมีการโต้แย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการต่อสู้ได้ โดยมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง มีสิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา รวมถึงการมีผู้ช่วยหนึ่งคนหรือหลายคนที่ถูกกล่าวหาเลือกมาด้วยตนเอง

นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ช่วยของผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนที่นำมาใช้กล่าวหาตนเองได้ ดังนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลในขณะรับราชการของผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงเอกสารที่ใช้ในขั้นตอนพิจารณาทางวินัยจะต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 65 รัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905 ที่กำหนดไว้ว่า ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และพนักงานของรัฐทุกคน มีสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนทุกชนิด ที่รวมอยู่ในสำนวน การขอตรวจดูเอกสารสามารถกระทำได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ก่อนจะมีคำสั่งโยกย้ายหรือก่อนจะมีคำสั่งให้ระงับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง<sup>166</sup> ซึ่งสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะทำให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสจัดเตรียมข้อมูลเพื่อต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหา และฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งสิทธิแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ทราบว่าเขา มีสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนความได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 19 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983<sup>167</sup>

<sup>165</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 154 หน้า 75.

<sup>166</sup> ปียาศาสตร์ ไชว์พันธุ์, อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 162 หน้า 4.

<sup>167</sup> ปียาศาสตร์ ไชว์พันธุ์, อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 162 หน้า 4.

หลักประกันประการที่สองคือ ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการวินัย คณะกรรมการผสมทางบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำในกรณีที่เป็นการลงโทษที่ไม่ร้ายแรง (ตักเตือน คำหนิ)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยที่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็อาจจะสั่งพักราชการข้าราชการผู้นั้นได้ เป็นเวลาไม่เกินกว่า 4 เดือน โดยข้าราชการผู้นั้นยังมีสิทธิรับเงินเดือนต่อไป การสั่งพักราชการในระหว่างถูกสอบสวนไม่ถือเป็นโทษทางวินัยแต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติราชการเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปได้อย่างเต็มที่ การสั่งพักงานระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องร้องให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ สำหรับตำแหน่งของผู้ถูกพักงานจะมีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ถ้ามีการชี้ขาดว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีสิทธิกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมที่มีผู้ดำรงตำแหน่งแล้ว เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้สั่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชามีอิสระที่จะลงโทษทางวินัยได้ แต่การสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลของการสั่งลงโทษโดยศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบว่าการลงโทษทางวินัยนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด

## 2) ขั้นตอนวิธีดำเนินการทางวินัย<sup>168</sup>

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กำหนดขั้นตอนวิธีดำเนินการทางวินัยไว้ว่า กระบวนการพิจารณาจะเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงการกระทำความผิด พร้อมทั้งบทลงโทษเสนอคณะกรรมการวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ โดยที่ต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้นั้นไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ หากไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติผิดขั้นตอนดังกล่าว สภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยไว้ว่า เป็นกระบวนการพิจารณาที่มีชอบ การกำหนดเวลาไว้ 15 วัน ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสเตรียมข้อต่อสู้ มีเวลารวบรวมพยานหลักฐาน

ในวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการวินัย ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และสามารถมีทนายมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาได้ด้วย ทางด้านฝ่ายปกครองเองก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมานำสืบสนับสนุนข้ออ้างของตน

<sup>168</sup> ปิยศาสตร์ ไชวพันธุ์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 162 หน้า 5-6.

ภายหลังดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการจะประชุมลงมติ ซึ่งเป็นการประชุมลับ คณะกรรมการวินัยอาจมีมติให้ลงโทษและกำหนดชนิดของโทษหรืออาจมีมติไม่ลงโทษก็ได้

ในการประชุมลงมติของคณะกรรมการวินัย หากมีการเสนอโทษแตกต่างกันออกไป ประธานคณะกรรมการจะหยิบยกโทษที่รุนแรงที่สุดให้ที่ประชุมลงมติ หากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการไม่เห็นด้วย ก็ให้พิจารณาบทลงโทษที่มีระดับความรุนแรงต่ำกว่าเป็นลำดับลงไป ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจมีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอให้ลงโทษตามรายงานเบื้องต้นของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ในกรณีที่คณะกรรมการวินัยเห็นควรลงโทษก็สามารถกำหนดโทษสูงกว่าหรือต่ำกว่าที่เสนอมาก็ได้

### 3) การกำหนดบทลงโทษและการลงโทษ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จสิ้นและมีความเห็นว่าควรลงโทษสถานใดแล้ว จะแจ้งมติไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีน้อยกรณีที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการ แต่ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างไป ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้เหตุผลกับคณะกรรมการด้วย กระบวนการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนว่ากระบวนการทางวินัยจะไม่มีลักษณะที่เร่งรีบจนเกินไป<sup>169</sup>

ในการสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงพร้อมทั้งข้อกฎหมายและเหตุผลของการสั่งลงโทษ ซึ่งหน้าที่ในการให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษนี้ เป็นผลมาจากรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง<sup>170</sup> และศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวได้ โดยศาลปกครองจะตรวจสอบว่าการลงโทษทางวินัยนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด (proportions) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ<sup>171</sup>

(1) การกระทำความผิดกรรมเดียว ถูกลงโทษได้เพียงครั้งเดียว เช่น รายงานการกระทำความผิดที่ส่งให้คณะกรรมการวินัยระดับท้องถิ่นพิจารณาแล้ว ไม่อาจนำรายงานฉบับเดียวกันนี้ไปเสนอให้คณะกรรมการวินัยระดับภาคพิจารณาได้อีก ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎ *non bis in idem* (การไม่ถูกพิจารณาลงโทษสองครั้งในคราวเดียวกัน)

<sup>169</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 154 หน้า 76.

<sup>170</sup> ปียาศาสตร์ ไชวพันธ์ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 162 หน้า 9.

<sup>171</sup> ปียาศาสตร์ ไชวพันธ์ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 162 หน้า 8.

(2) ฝ่ายปกครองต้องไม่ใช่ดุลพินิจโดยสำคัญผิดอย่างชัดแจ้ง กล่าวคือ ต้องพิจารณาความร้ายแรงของความผิด และปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทลงโทษให้เหมาะสมและได้สัดส่วน (proportions)

(3) การลงโทษต้องไม่มีผลย้อนหลัง การลงโทษจะมีผลตั้งแต่วันที่มีการแจ้ง คำสั่งลงโทษ

### 3.2.4 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี คือ<sup>172</sup>

1) การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

2) การอุทธรณ์กรณีการสั่งลงโทษในกลุ่มที่สองขึ้นไป ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภามั่นสูงของข้าราชการของรัฐได้ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่างๆ และจะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้

สำหรับองค์กรอื่นที่มีลักษณะเช่นนี้ ในปัจจุบันได้แก่สภาวิชาชีพข้าราชการ สภาวิชาชีพข้าราชการในสถานพยาบาล สภาวิชาชีพข้าราชการส่วนท้องถิ่น สภาวิชาชีพการศึกษา สภากาชาดชั้นสูงและและการวิจัยแห่งชาติ และสภาวิชาชีพตุลาการ<sup>173</sup>

### 3.2.5 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข้าราชการอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษโดยฟ้องเป็นคดีเพิกถอนการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย หากปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังตัวอย่างต่อไปนี้<sup>174</sup>

<sup>172</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 154 หน้า 77.

<sup>173</sup> ปิยศาสตร์ ไชวพันธุ์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 162 หน้า 6.

<sup>174</sup> ปิยศาสตร์ ไชวพันธุ์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 162 หน้า 11-12.

1) ผู้ออกคำสั่งลงโทษ มิใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่ง เช่นนั้นได้

2) กระทำผิดรูปแบบของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น คำสั่งลงโทษที่มีได้ให้ เหตุผลประกอบคำสั่งการไว้

3) กระทำผิดขั้นตอนพิธีการของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ออกคำสั่งลงโทษไปโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย

4) การบิดเบือนอำนาจหรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เช่น การลงโทษแอบแฝง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับบัญชา สับเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการหรือสั่งให้ไปปฏิบัติงานในหน้าที่อื่น อันมีผลเท่ากับเป็นการโยกย้ายจากตำแหน่งปัจจุบัน ซึ่งเป็นโทษชนิดหนึ่ง การลงโทษแอบแฝงเช่นนี้ถือเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบด้วยว่าข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมถึงตลอดถึงการตรวจสอบว่าโทษที่ลงกับความผิดนั้นมีสัดส่วนกันหรือไม่<sup>175</sup>

ในกรณีที่ศาลปกครองตัดสินว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย ข้าราชการดังกล่าวจะต้องกลับไปอยู่ในสถานะเดิม<sup>176</sup> กล่าวคือ<sup>177</sup>

1) ฝ่ายปกครองต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการตามเดิม และมีสถานภาพเสมือนไม่เคยมีคำสั่งไล่ออกหรือคำสั่งให้ตัดชื่อออกจากบัญชี

2) ข้าราชการผู้นั้นจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดิม (ตำแหน่ง เงินเดือน หรือความดีความชอบ) ตามที่ควรจะได้รับถ้าหากเขายังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยมิได้ถูกให้ออกจากราชการ นอกจากนี้ยังรวมถึงสิทธิที่เขาอาจจะพึงมี เช่น มีคุณสมบัติครบถ้วนพอที่จะเข้าสอบบรรจุแข่งขันให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรืออาจจะได้ผ่านการสอบมาก่อนแล้ว แต่มาถูกคำสั่งลงโทษเสียก่อน หากศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษไป คนก็กลับไปรอการบรรจุแต่งตั้งตามเดิม

3) ข้าราชการจะได้รับค่าชดเชยความเสียหาย ตามปกติก็จะมีจำนวนเท่ากับเงินเดือนปกติ นอกจากนี้ ยังรวมค่าทดแทนความเสียหายทางด้านจิตใจ การเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือค่าใช้จ่ายจากการที่ต้องโยกย้ายถิ่นฐาน

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส เริ่มจากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อม

<sup>175</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 154 หน้า 78.

<sup>176</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 154 หน้า 78.

<sup>177</sup> ปิยศาสตร์ ไชวพันธุ์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 162 หน้า 12.

ทั้งบทลงโทษเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำโดยจะต้องมีหนังสือแจ้งไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณา ในวันนั่งพิจารณาผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาและจะมีทนายความมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาก็ได้ เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษ ทางวินัยหรือไม่ก็ได้ และให้แจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยจะต้องแจ้งเหตุผลดังกล่าวให้กับคณะกรรมการสอบสวนด้วย

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีที่เห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งเดิมก็ได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษ ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวมีผลค่อนข้างน้อยและไม่ได้ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องระงับหรือยุติลง และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ จะใช้สำหรับกรณีที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยในกลุ่มที่ 2 ขึ้นไป ได้แก่ การลดชั้นลดตำแหน่ง การสั่งพักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี การให้ออกจากราชการ หรือการไล่ออกจากราชการ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานต่างๆ แล้วให้ความเห็นเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมหรือให้ลดโทษหรือยกเลิกโทษก็ได้ แต่ความเห็นของคณะกรรมการ ไม่มีผลผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด ทั้งนี้ การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถึงว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้ ดังนั้น ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยอาจนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรงเลยก็ได้ หากปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่น ผู้ออกคำสั่งลงโทษ มิใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่ง กระทำผิดรูปแบบ ของการออกคำสั่งลงโทษ กระทำผิดขั้นตอนพิธีการของการออกคำสั่งลงโทษ การบิดเบือนอำนาจ หรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ซึ่งศาลปกครองจะทำการตรวจสอบตามเหตุดังกล่าวรวมไปถึงข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่รวมตลอดถึงการตรวจสอบว่าโทษที่ลงกับความผิดนั้นมีสัดส่วนกันหรือไม่ ในกรณีที่ศาลปกครองตัดสินว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย ข้าราชการดังกล่าวจะต้องกลับไปอยู่ในสถานะเดิม

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์กรพิจารณา อุทธรณ์ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการและชี้มูลความผิด

จากการที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ ประสิทธิภาพ เป็นมาเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ การอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ ทั้งประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัยนั้นมีแนวคิด เพื่อให้ข้าราชการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นตัวอย่างที่ดีและทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธาในองค์กรของรัฐ ในขณะที่เดียวกันเมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและจะต้องถูกลงโทษ กระบวนการ ดำเนินการลงโทษทางวินัยก็ต้องเป็นด้วยความชอบธรรม มีหลักประกันที่มั่นคงแก่ข้าราชการ ตลอดจนจะต้องมีระบบการตรวจสอบที่ดี เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยนั้นเป็นไปด้วยความ บริสุทธิ์ยุติธรรมปราศจากความลำเอียง แต่ในทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษ ทางวินัยข้าราชการกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการและชี้มูลความผิดนั้นยังมีหลักการที่ ขัดหรือแย้งกับแนวคิดและหลักการในการดำเนินการทางวินัยอยู่หลายประการ ซึ่งจากการศึกษา กระบวนการลงโทษทางวินัยดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความประเด็นปัญหาที่จะต้องวิเคราะห์เพื่อหาแนว ทางแก้ไข ดังนี้

### 1. ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการและชี้มูลความผิด

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการและชี้มูลความผิดนั้น ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เดิม กำหนดให้ ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ “ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” ของผู้บังคับบัญชาตาม กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ โดยต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2)



พ.ศ. 2554 ตามมาตรา 96 ใหม่<sup>178</sup> กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ “ดุลพินิจในการกำหนดโทษ” ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา<sup>179</sup> ก็ได้ โดยต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่มีคำสั่งลงโทษ

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ด่วน ที่สุดที่ ปช. 0022/042 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2551 ได้กราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณา นำเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยได้เสนอหลักการและ เหตุผลที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 96 ว่า “แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รองรับกับการดำเนินการทางวินัยของ ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 84/4” เท่านั้น แต่มาตรา 84/4 นี้ไม่มีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าข้อเท็จจริงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อรองรับกับการดำเนินการ ทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 89/4<sup>179</sup> ซึ่งมาตรา 89/4 กำหนดเพียงให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มี อำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบ ที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้ง ถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น โดยมีได้กำหนดไปถึงเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 96 จาก “กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษใช้ สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา...” เป็น “ให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูก

<sup>178</sup> มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลสำหรับผู้ ถูกกล่าวหา<sup>179</sup> ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

<sup>179</sup> มาตรา 89/4 ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับเรื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบ ที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัย ของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหา<sup>179</sup> แล้วรายงานผลการดำเนินการให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการและให้มีผลบังคับตามมาตรา 92

เมื่อได้รับทราบรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการ เกี่ยวกับวินัย หรือการดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งถอดถอนนั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจดำเนินการตามมาตรา 95 ก็ได้

ลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดลงโทษของผู้บังคับบัญชา” มิได้เป็นการแก้ไขเพื่อรองรับกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามหลักการและเหตุผลที่แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะเป็นแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา องค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว กรณีการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวจึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยให้เป็นประการอื่น” และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในการตีความการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 อันเป็นที่มาของการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีความสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ดังกล่าว จนส่งผลต่อการนำมาบังคับใช้เกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ดังนี้

### 1.1 หลักการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 สรุปเกี่ยวกับการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา องค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่น ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาทางวินัยในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ได้แก่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ.กระทรวง และ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

จากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าโดยหลักการแล้ว การสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐไป

กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจปกครองลักษณะดังกล่าวอาจจะเกิดความไม่เป็นธรรม กระบวนการการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงเป็นการควบคุมการใช้อำนาจปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง ในการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาททางปกครองให้หมดไปตามความมุ่งหมายของหลักการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และเพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ว่าองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่อาจแก้ไขข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ถูกกล่าวหาได้หมดสิ้นได้ เพราะหากผู้กล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยตามฐานความผิดที่ถูกลงโทษ และ ก.พ.ค. ได้พิจารณาแล้วได้ความเช่นนั้นด้วยก็ตาม แต่คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ก็ต้องมีผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้ เมื่อ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมภายในฝ่ายปกครองไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้ จึงไม่อาจแก้ไขข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ถูกกล่าวหาได้หมดสิ้นได้ ย่อมต้องทำให้ผู้กล่าวหานำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองต่อ อันไม่เป็นไปตามหลักการและความมุ่งหมายของการควบคุมฝ่ายปกครองและการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

## 1.2 หลักการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจำเป็นต้องมีการพิจารณาทางปกครองและการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง จากการศึกษาในเรื่องการใช้ดุลพินิจจะเห็นได้ว่า หลักการใช้ดุลพินิจในการกระทำการทางปกครองใดๆ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง ขั้นตอนการปรับบทกฎหมาย และขั้นตอนการตัดสินใจ โดยกระบวนการจำต้องมีตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นหรือไม่และพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงไปตามพยานหลักฐานนั้น และเมื่อนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่แล้วก็นำมาพิจารณาและวินิจฉัยว่าเป็นความผิดทางวินัยตามกฎหมายบัญญัติในมาตราใด กฎหมายกำหนดการใช้อำนาจไว้อย่างไร ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาด้วยความชอบด้วยกฎหมายและมีความเหมาะสมหรือไม่

จากการพิจารณาในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ข้อ 3 ได้กำหนดว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางวินัยต้องทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่า ผู้นั้นถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้องไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ประกอบกับตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ซึ่งการที่กำหนดหรือบัญญัติไว้เช่นนั้น เป็นส่วนหนึ่งที่ต้องกระทำที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษต้องรับฟังและนำไปวินิจฉัยประกอบการพิจารณาของตน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในการตรวจสอบ “การใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” ของผู้บังคับบัญชา องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ควรมีอำนาจในการตรวจสอบขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมาย การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยลงโทษ จึงจะต้องด้วยหลักการใช้ดุลพินิจว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยได้พิจารณาโดยชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมหรือไม่

จากการวิเคราะห์พบว่ากรณีบทบัญญัติมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เดิม ที่ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ “ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” ของผู้บังคับบัญชา ต่อมาที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้เต็มที่ เพราะแม้ผู้อุทธรณ์จะมีข้อเท็จจริงอื่นใดเพิ่มเติมเพื่อนำมาหักล้างก็ไม่สามารถรับฟังข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายให้ต่างไปจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทำให้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้ถูกลงโทษได้โต้แย้งไม่ได้รับการพิจารณาตามหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ ซึ่งเป็นหลักสากลและเป็นการตัดสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

### 1.3 หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

เมื่อพิจารณาหลักการตีความกฎหมายหากกระทำเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ควรตีความด้วยบทกฎหมายเพื่อขยายความหมายของข้อความได้ ไม่ว่าโดยการเทียบเคียงหรือให้ความหมายในทางตรงกันข้ามแต่หากกระทำเพื่อให้เป็นผลร้ายแล้วควรตีความกฎหมายโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร ทั้งนี้การตีความต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการคุ้มครอง

สิทธิของประชาชนด้วย ดังนั้น ในบทบัญญัติมาตรา 96 หากจะนำมาปรับเป็นผลร้ายแก่ผู้อุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร มิใช่ตีความขยายความในข้อกฎหมายออกมาเพื่อเป็นผลร้ายแก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา 96 ขยายความให้อำนาจ ป.ป.ช. มากกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ ก่อนจะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น เดิมคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษ แต่ผู้บังคับบัญชาไม่ลงโทษตาม ทำให้ได้รับการกล่าวหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเลื่อกระดาศ จึงได้ตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นและให้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลบังคับใช้ให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ต้องถือว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายและถือว่าเป็นที่ยุติตามกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ส่วนการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายบริหารงานของบุคคล การตีความที่เป็นผลร้ายต่อผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นการตีความกฎหมายที่ผิดไปจากตัวบทและไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่วินิจฉัยว่าว่าองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่น ไม่เป็นไปตามหลักการและความมุ่งหมายของการควบคุมฝ่ายปกครองและการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากไม่อาจแก้ไขข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ถูกกล่าวหาได้หมดสิ้นได้ และต้องทำให้ผู้กล่าวหานาคิดไปฟ้องต่อศาลปกครองต่อ อันเป็นการเพิ่มภาระคดีในชั้นศาลอีกทั้งทำให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้เต็มที่ ทำให้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้ถูกลงโทษได้โต้แย้งไม่ได้รับการพิจารณาตามที่ควรจะเป็นหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคล ที่ถูกกระทบสิทธิ ซึ่งเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ที่เป็นหลักสากลที่เป็น ที่ยอมรับกันมานานาประเทศ และเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา 96 ขยาย

ความหมายให้อำนาจ ป.ป.ช. มากกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเป็นการตัดสิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

#### 1.4 ศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการ ก.พ.ค. กับ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง และ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน และ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก ต่อมาได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมาตรา 114 ได้บัญญัติให้มีองค์กรเพื่อพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) อันเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัย สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

##### 1.4.1 เปรียบเทียบองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

บุคคลที่จะมาปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการ ก.พ.ค. นั้น จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้ และต้องผ่านกระบวนการเลือกสรรจากคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งล้วนแต่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรหรือหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ มาทำหน้าที่คัดเลือกผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการ ก.พ.ค. วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความเป็นอิสระ เป็นกลาง และมีความรู้ประสบการณ์อันจะเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือการเมือง และมีวาระในการดำรงตำแหน่งเพียง 6 ปี และอยู่ได้เพียงวาระเดียว เพื่อป้องกันการผูกขาดและมีอิทธิพลในการทำหน้าที่ ส่งผลให้การใช้อดุลพินิจเป็นอิสระไม่อาจถูกครอบงำจากบุคคลหรือองค์กรใด ซึ่งมีความแตกต่างจากการเข้าสู่ตำแหน่งของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ซึ่งมาจากข้าราชการพลเรือนระดับสูง แต่คุณสมบัติดังกล่าวยังไม่ได้อิงกับคุณสมบัติของผู้ที่มีความชำนาญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีปกครอง เช่น คุณสมบัติเป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรืออัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า เหมือนดังเช่นคุณสมบัติการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. อันจะทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อพิพาทแห่งคดี มีหลักประกันในการคุ้มครองและเป็นธรรมกับข้าราชการได้อย่างเต็มที่เช่นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

### 1.4.2 เปรียบเทียบการใช้สิทธิของผู้อุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 114 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์หลายประการ เช่น กำหนดให้ผู้ทำการอุทธรณ์แทนผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ สิทธิในการมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่น หรือผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการอุทธรณ์แทน สิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการพิจารณา สิทธิในการขอให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานไว้ทันทีกรณีมีเหตุจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อกำหนดมาตรฐานในการกระบวนการพิจารณาไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

### 1.4.3 ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. นั้นกระทำในรูปขององค์คณะวินิจฉัย ได้มีการกำหนดขั้นตอนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ตั้งแต่หลักเกณฑ์การจ่ายสำนวน ประธาน ก.พ.ค. จะจ่ายสำนวนโดยยึดความเชี่ยวชาญของแต่ละองค์คณะ มีการนำการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในระบบไต่สวนของศาลปกครอง มาใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ก.พ.ค. จัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสนำเสนอข้อเท็จจริงโดยการแถลงด้วยวาจาต่อหน้า มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะวินิจฉัยในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยกำหนดให้มีนิติกรผู้แถลงทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย รวมทั้งการให้ความเห็นในทางชี้ขาดตัดสินคดีต่อองค์คณะก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัย ซึ่งหากองค์คณะจะวินิจฉัยแตกต่างจากความเห็นของนิติกรผู้แถลงคดี จะต้องมียุติผลที่หนักแน่นเพียงพอมาหักล้าง จึงเป็นการสร้างหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้มากกว่าวิธีพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. กฎ ตาม ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเดิมนั้นได้หลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้แบบกว้างๆ การวินิจฉัยอาจพิจารณาจากสำนวนการสืบสวน และในกรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมรวมทั้งคำชี้แจงจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท บุคคลใดๆ หรือผู้แทนหน่วยงาน มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา อาจสั่งให้มีการ

สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีการรับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว จะส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานในหน้าที่ดำเนินการ นำสำนวนการพิจารณาโทษและหลักฐานการรับทราบคำสั่งลงโทษมาพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมในการสั่งลงโทษทั้งในด้านกฎหมายและข้อเท็จจริง แล้วทำรายงานสรุปเสนอ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่ ก.พ. แต่งตั้ง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา

#### 1.4.4 เปรียบเทียบการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จะต้องแจ้งผลแห่งคำวินิจฉัยนั้นให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ซึ่ง ก.พ.ค. อาจมีคำวินิจฉัย ดังนี้

(1) หากเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับโทษเหมาะสมแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

(2) หากเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(3) หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

(4) หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

(5) หากเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เมื่อ ได้พิจารณาและมีมติเป็นประการใด กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น และหากเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี้ หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.



เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วจะรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิม ก.พ. รายงานจะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ตารางที่ 4.1 สรุปการเปรียบเทียบคณะกรรมการ ก.พ.ค. กับ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง และ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ประเด็น	ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
1. องค์กรพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์	ก.พ.ค.	อ.ก.พ. จังหวัด, อ.ก.พ. กรม, อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ.
2. การแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่ง	- มีคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งมาจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรหน่วยงานที่ น่าเชื่อถือ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการคัดเลือก - มีวาระ 6 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระ เดียว	- นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ ได้รับมอบหมาย (กรณี ก.พ.) - รัฐมนตรีเจ้าสังกัด (กรณี อ.ก.พ. กระทรวง) - ข้าราชการพลเรือนระดับสูง - ผู้ทรงคุณวุฒิ
3. ผู้อุทธรณ์	- ผู้ถูกลงโทษทางวินัย - ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ - กรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยถึงแก่ความ ตาย ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด มีสิทธิแทน - ผู้ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิอุทธรณ์	- อุทธรณ์ได้ <input type="checkbox"/> สำหรับตนเองเท่า <input type="checkbox"/> นั้น จะ อุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่น อุทธรณ์แทนไม่ <input type="checkbox"/> ได้ <input type="checkbox"/>

## ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเด็น	ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551	ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535
4. สิทธิของ ผู้อุทธรณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิในการมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรณนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการอุทธรณ์แทนได้</li> <li>- สิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาฟังการพิจารณา</li> <li>- สิทธิในการขอตรวจดูหรือขอคัดสำเนาเอกสารหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นต่อ ก.พ.ค. หรือ ที่ ก.พ.ค. ได้มารวมทั้งสรุปเรื่อง</li> <li>- สิทธิในการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์</li> <li>- สิทธิในการขอให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานไว้ทันที</li> <li>- สิทธิในการยื่นคำแถลงสรุปอุทธรณ์ของตนเป็นหนังสือ อุทธรณ์ และนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นได้</li> <li>- สิทธิในการไม่มาในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์</li> <li>- สิทธิในการถอนอุทธรณ์ได้ก่อนองค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัย</li> <li>- เมื่อไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองสูงสุด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหรือของผู้สอบสวนได้</li> <li>- สิทธิในการคัดค้านอนุกรรมการรองประธานอนุกรรมการหรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์</li> <li>- สิทธิในการขอแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุม อ.ก.พ. หรือ ก.พ.</li> <li>- สิทธิในการขอถอนอุทธรณ์ได้ก่อนที่ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. จะมีกรพิจารณาเสร็จสิ้น</li> <li>- สิทธิในการยื่นหรือส่งคำแถลงการณ์หรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมก่อนที่ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. เริ่มพิจารณาอุทธรณ์</li> <li>- สิทธิที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์</li> <li>- เมื่อไม่พอใจคำวินิจฉัยของ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองชั้นต้น</li> </ul>
5. ระบบการพิจารณา	กำหนดชัดเจนให้ใช้ระบบไต่สวน	-
6. การจ่ายสำนวน	จ่ายสำนวนโดยยึดความเชี่ยวชาญของแต่ละองค์คณะ	-

## ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเด็น	ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551	ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535
7. การแสวงหา ข้อเท็จจริง	<p>- กรรมการเจ้าของสำนวนแสวงหา ข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ เพิ่มเติม</p> <p>- แสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความ เหมาะสม โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจาก พยานบุคคล พยานเอกสาร พยาน ผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น</p> <p>- ออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่ เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร</p> <p>- ตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์เรื่องใดเกี่ยวกับอุทธรณ์อัน มีขึ้นเป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย</p> <p>- ออกไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่ง อื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณา</p>	<p>- พิจารณาจากสำนวนการสืบสวน และใน กรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสารและ หลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม - คำชี้แจงจาก หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของ รัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท บุคคลใดๆ หรือให้ ผู้แทนหน่วยงานมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจง ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา</p> <p>- อาจสั่งให้มีการสอบสวนใหม่หรือสอบสวน เพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม</p>
8. การปฏิบัติให้ เป็นไปตาม คำวินิจฉัย	<p>- ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย</p>	<p>- กรณีการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง เมื่อพิจารณาและมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรี เจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้ เป็นไปตามนั้น</p> <p>- กรณีการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. เมื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วจะรายงาน นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็น ของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ก.พ. รายงานจะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา วินิจฉัยต่อไป</p>

### 1.5 ศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งถือเป็นองค์กรตามความหมายของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกับ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

ในทางปฏิบัติในการจัดตั้งคณะกรรมการหรือองค์กรใดขึ้นนั้นกฎหมายมักไม่บัญญัติชัดเจนว่าคณะกรรมการหรือองค์กรดังกล่าวมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือศาลปกครองพิเศษหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์หลายประการประกอบกัน โดยพิจารณาจากลักษณะหรือมาตรฐานทั่วไปของศาลหรือองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง จัดตั้งขึ้นเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยมีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมและให้หลักประกันแก่สิทธิของคู่กรณี และคำวินิจฉัยนั้นมีผลตามกฎหมายให้ข้อพิพาทนั้นยุติลง เมื่อพิจารณาเหตุผลของการเป็นคณะกรรมการ ก.พ.ค. ปรากฏว่า ก.พ.ค. มีลักษณะเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มีความเป็นอิสระไม่อยู่ ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและมีวิธีพิจารณาสำหรับการ วินิจฉัยข้อพิพาทโดยเฉพาะมีมาตรฐานขั้นต่ำเทียบเท่าศาลปกครอง เมื่อนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่เข้าลักษณะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ส่วน ก.พ. มีลักษณะที่สำคัญบางประการที่แตกต่าง ไปจาก ก.พ.ค. เช่น ก.พ. เป็นองค์กรที่ผู้ภายใต้ บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารทั้งในแง่องค์กรและการใช้อำนาจ ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะเรื่อง ไม่ได้เป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท อาจกล่าวได้ว่า ก.พ. เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็น “คณะกรรมการทางปกครอง” ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทกับคณะกรรมการทางปกครองจะมีลักษณะบางประการที่แตกต่างกัน เช่น การวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยปัญหาในลักษณะเช่นเดียวกับศาล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นที่สุดและผูกพันคู่กรณี (res judicator) เว้นแต่จะมีการอุทธรณ์ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยใหม่ไม่ได้ กรณีจะแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงใหม่ได้เอง ทั้งนี้ เพราะลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะขององค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งแตกต่างไปจากการควบคุม ตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ที่เป็นผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความ เหมาะสม โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเด็นนั้นว่าจะเป็นประเด็นที่มีการอุทธรณ์ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เมื่อได้รับคำร้องอุทธรณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองและมีผลผูกพันเหมือนคำพิพากษา เนื่องจาก ก.พ.ค. มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาวินิจฉัยมีลักษณะ “กึ่งตุลาการ”

ดังนั้น ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ไว้นั้น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มีผลใช้

บังคับและองค์กรมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความคิดจึงเป็น ก.พ.ที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองเท่านั้น ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ต่างๆ ยังไม่ได้มีมาตรฐานและความเข้มแข็งเช่นดังที่คณะกรรมการ ก.พ.ค. มีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ดังนั้น เมื่อมาตรฐานขององค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากเดิมและเป็นองค์กรที่มีมาตรฐานแล้ว กรณีจึงต้องวิเคราะห์ว่า องค์กรดังกล่าวซึ่งก็คือ คณะกรรมการ ก.พ.ค.ย่อมสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นมาตรฐานโดยไม่อาจจำต้องถือเอาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.วินิจฉัยไว้แต่เพียงประการเดียว

#### 1.6 ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กับศาลปกครอง

จากการศึกษาเรื่องคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (กพค.) ปรากฏว่า คณะกรรมการ ก.พ.ค. ทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบและพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการ โดยมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันมิให้การเมืองเข้ามาแทรกแซง มีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจในเชิงกระบวนการ กล่าวคือ มีการแยกองค์การที่ออกกฎได้แก่สำนักงาน ก.พ. กับองค์การที่ตรวจสอบควบคุมกฎ ได้แก่ ก.พ.ค. มีการแยกองค์การบังคับใช้กฎ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา และส่วนราชการ กับองค์การรับวินิจฉัยการร้องทุกข์ คือ ก.พ.ค. มีการแยกองค์การสั่งลงโทษ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เช่น อ.ก.พ.กรม กับองค์การวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ที่สั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ก.พ.ค. เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้ออกคำสั่งลงโทษ และผู้พิจารณาอุทธรณ์

จากกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะปฏิบัติหน้าที่แยกเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาตีปกครองของศาลปกครอง กล่าวคือ นำระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยใช้ระบบไต่สวนในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัย ทำให้สามารถค้นหาพยานหลักฐานได้เอง โดยมีกรรมการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่เช่นเดียวกับตุลาการเจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวจะไม่ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่ความหรือคู่กรณียื่นหรือเสนอโดยคู่กรณีเท่านั้น แต่ยังสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วนก่อนที่จะมีการพิจารณาวินิจฉัย มีนิติกรผู้แถลงทำหน้าที่คล้ายกับตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอคำแถลงการณ์ ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายรวมทั้งการให้ความเห็นในทางชี้ขาดตัดสินคดีต่อองค์คณะก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัย อันเปรียบเสมือนเป็นความเห็นของตุลาการนายเดี่ยวว่าหากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้นตนจะพิพากษาอย่างไร และมีองค์คณะวินิจฉัยทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ซึ่งคล้ายกับองค์คณะในคดีปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี และเมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงโดยไม่ต้องฟ้องคดีไปยังศาลปกครองชั้นต้น

ตารางที่ 4.2 สรุปการเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กับศาลปกครอง

ประเด็น	คณะกรรมการ ก.พ.ค.	ศาลปกครอง
1. การพิจารณา วินิจฉัย	มีการถ่วงดุลในการพิจารณา แบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ - คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ - กรรมการเจ้าของสำนวน - นิติกรผู้แถลงคดี	มีการถ่วงดุลในการพิจารณา แบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ - องค์กรคณะตุลาการ - ตุลาการเจ้าของสำนวน - ตุลาการผู้แถลงคดี
2. ระบบการ พิจารณา	ระบบไต่สวน	ระบบไต่สวน
3. การแสวงหา ข้อเท็จจริง	- กรรมการเจ้าของสำนวนแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม - แสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น - ออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร - ตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์เรื่องใดเกี่ยวกับอุทธรณ์อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย - ออกไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณา	- ตุลาการเจ้าของสำนวนแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม - แสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น - มีอำนาจในการเรียกคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดๆ - ทำการตรวจสอบสถานที่ - ส่งประเด็นให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน

## ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ประเด็น	คณะกรรมการ ก.พ.ค.	ศาลปกครอง
4. การสรุปสำนวน	- เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอแล้วจะทำบันทึกสรุปสำนวนพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เสนอให้องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์พิจารณา ดำเนินการต่อไป	- เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอแล้วจะทำบันทึกสรุปสำนวนพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เสนอให้องค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป
5. การนั่งพิจารณา	- กำหนดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ อย่างน้อยหนึ่งครั้ง	- กำหนดให้มีการนั่งพิจารณาคืออย่างน้อย หนึ่งครั้ง
6. การแถลงการณ์	- นิติกรผู้แถลงคดีเป็นผู้แถลง	- ตุลาการผู้แถลงคดีเป็นผู้แถลง
7. การทำ คำวินิจฉัย/ คำพิพากษา และคำสั่ง	- บังคับตามเสียงข้างมาก - กรรมการเจ้าของสำนวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง มีสิทธิทำความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยได้ - คำวินิจฉัยไม่เกินคำขอ วินิจฉัยให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ	- บังคับตามเสียงข้างมาก - ตุลาการผู้ใดมีความเห็นแย้งต้องทำความเข้าใจในคำพิพากษา - คำวินิจฉัยไม่เกินคำขอ วินิจฉัยให้เพิ่มโทษไม่ได้

### 1.7 ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ กับคณะกรรมการ ก.พ.ค.

ปรัชญาสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการ ก.พ.ค. ของประเทศไทยขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อความ มุ่งหมายในการดูแลคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและคุ้มครองประโยชน์ของทางราชการให้เกิดดุลยภาพอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้ กระบวนการในการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงควรมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซง ทั้งจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ ที่เป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณธรรม และมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของ ก.พ.ค. ให้มากที่สุด

1) เปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและองค์กรที่ตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาสรุปได้ว่าการ

ดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาว่าจะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยมีสิทธิได้รับหมายแจ้งอย่างน้อย 30 วันก่อนมีการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งนั้นจะต้องระบุข้อหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา ซึ่งข้าราชการที่ได้รับหมายแจ้งแล้วมีสิทธิยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยเพื่อพิจารณาโทษ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานสอบสวนนั้น จะต้องเสนอรายงานผลการสอบสวนทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว

สำหรับการอุทธรณ์ เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะดำเนินการไต่สวนคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาจึงมีสถานะในการพิจารณาที่เทียบเท่าศาลปกครองชั้นต้น โดยตุลาการศาลปกครอง จะพิจารณาก่อนว่าคำร้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและมีการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ เมื่อพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วกระบวนการไต่สวนจึงจะเริ่มต้นขึ้นด้วยการเชิญผู้ร้องมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องอาจมาด้วยตนเองหรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทนหรือมาร่วมให้การด้วยก็ได้ และเมื่อได้รับฟังข้อมูลและพยานหลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาคัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากกรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาดแล้ว ให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุด สำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการศาลปกครองนั้น เรื่องดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และให้ถือมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นที่สิ้นสุดในฝ่ายบริหาร โดยมติดังกล่าวอาจเป็นการสั่งให้ระงับหรือยกเลิกคำสั่ง หรือให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ได้ หากผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ในขั้นตอนนี้ก็จะต่างจากประเทศไทย ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งคำวินิจฉัยดังกล่าว และให้คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดถือเป็นที่สุด



2) **เปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส** ซึ่งจากการศึกษาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและองค์การที่ตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส สรุปได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสเริ่มจากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกรวมมาให้ถ้อยคำโดยจะต้องมีหนังสือแจ้งไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณา ในวันนั่งพิจารณาผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาและจะมีทนายความมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาก็ได้ เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ และให้แจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยจะต้องแจ้งเหตุผลดังกล่าวให้กับคณะกรรมการสอบสวนด้วย ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทย

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีที่เห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งเดิมก็ได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษ ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวมีผลค่อนข้างน้อยและไม่ได้ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องระงับหรือลดลง และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ จะใช้สำหรับกรณีที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยในกลุ่มที่ 2 ขึ้นไป ได้แก่ การลดชั้นลดตำแหน่ง การสั่งพักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี การให้ออกจากราชการ หรือการไล่ออกจากราชการ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานต่างๆ แล้วทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมหรือให้ลดโทษหรือยกเลิกโทษก็ได้ แต่ความเห็นของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด ทั้งนี้ การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้ ดังนั้น ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยอาจนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรงเลยก็ได้ หากปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่น ผู้ออกคำสั่งลงโทษ มิใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่ง กระทำผิดรูปแบบของการออกคำสั่งลงโทษ กระทำผิดขั้นตอนพิธีการ ของการออกคำสั่งลงโทษ การบิดเบือนอำนาจ หรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ซึ่งศาลปกครองจะทำการตรวจสอบตามเหตุดังกล่าวรวมไปถึงข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่รวมตลอดถึงการตรวจสอบว่าโทษ

ที่ลงกับความผิวนั้นมีส่วนกันหรือไม่ ในกรณีที่ศาลปกครองตัดสินว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย ข้าราชการดังกล่าวจะต้องกลับไปอยู่ในสถานะเดิม ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยังคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทุกกรณี และหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำตัดสินของคณะกรรมการก.พ.ค. ก็สามารถ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าวไปยังตุลาการศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าว และให้คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดถือเป็นที่สุด

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ  
กับคณะกรรมการ ก.พ.ค.

	การ อุทธรณ์ คำสั่ง ลงโทษ ทางวินัย และการ พิจารณา	ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยทุกระดับโทษ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการ อุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และเมื่อคณะกรรมการ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องรีบ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย
<b>ประเทศไทย</b>	การ โต้แย้ง คำวินิจฉัย	เมื่อ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว หากผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงภายในเก้าสิบ วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.
<b>สหรัฐอเมริกา</b>	การ อุทธรณ์ คำสั่ง ลงโทษ ทางวินัย และการ พิจารณา	เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้วจะมอบหมายให้ AJ เป็นผู้พิจารณา คดี จากนั้นจะเชิญผู้ร้องมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องอาจ มาด้วยตนเองหรือแต่งตั้งทนายมาให้ถ้อยคำก็ได้ เมื่อได้รับฟังข้อมูลพยานหลักฐาน จากทุกฝ่ายครบถ้วนแล้ว AJ จะพิจารณาคัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากคู่กรณีไม่ยื่นคำ ทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินให้ถือคำตัดสินของ AJ เป็นที่สิ้นสุด กรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของ AJ เรื่องจะเข้าสู่กระบวนการ พิจารณาของ MSPB และมติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่าย บริหาร ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องปฏิบัติตาม

## ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

		โดยการพิจารณาของ MSPB นั้นอาจมีมติให้ระงับหรือยกเลิกคำสั่ง เชี่ยวชาญแก้ไขคำสั่ง หรือมีคำสั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ได้
<b>ประเทศสหรัฐอเมริกา</b>	การโต้แย้งคำวินิจฉัย	หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ MSPB มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นไปยังศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ แต่หากคดีที่อุทธรณ์ต่อ MSPB มีประเด็นร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรวมอยู่ด้วยการอุทธรณ์ดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลชั้นต้น
<b>ประเทศฝรั่งเศส</b>	การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ	การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น สามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ 1) อุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษอาจมีความเห็นให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษหรือยื่นชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ ซึ่งจะใช้สำหรับการตั้งลงโทษทางวินัยตั้งแต่ในกลุ่มที่ 2 ขึ้นไป โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหารวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทั้งนี้ ความเห็นของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันต่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแต่อย่างใด
	การพิจารณา	
	การโต้แย้งคำวินิจฉัย	ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษดังกล่าว โดยสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับว่าจะต้องมีการดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

## 2. ปัญหามาตรฐานในการไต่สวนข้อมูลความผิดทางวินัยข้าราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แม้ว่าการไต่สวนข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอำนาจตามกฎหมายพิเศษก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการใช้อำนาจทางการปกครองประการหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับการไต่สวนข้อมูลความผิดทางวินัยของสำนักงาน ป.ป.ช. มีปริมาณคดีค่อนข้างมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับอัตราคำสั่ง

เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่มีจำนวนน้อย และมีความชำนาญเฉพาะด้านแต่ไม่มีความชำนาญในด้านการดำเนินการทางวินัย ทำให้การสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จึงยังไม่มีผลละเมิดเพียงพอ แม้การไต่สวนจะถูกถ่วงกรงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนมีมติชี้มูลก็ตาม แต่ด้วยปริมาณงานที่มีจำนวนมากการพิจารณาตรวจสอบถ่วงกรงจึงอาจเกิดข้อผิดพลาดได้ มีข้อสังเกตได้จากเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม มีหลายคดีที่ศาลปกครองหรือศาลอาญามีคำพิพากษาแตกต่างจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏตามคำพิพากษาต่อไปนี้

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.30/2557 ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งห้าออกจากราชการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งมีผลบังคับ คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ควรที่จะดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากลับสู่ตำแหน่งเดิม ทั้งนี้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาและถือปฏิบัติต่อสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าพึงมีพึงได้ตามกฎหมายในระหว่างที่ออกจากราชการ เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำของโรงพยาบาลสุราษฎร์ธานี ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับแจ้งและรับทราบว่ามีภารกิจของเสนอราคา และเอกสารที่เกี่ยวข้องในการเสนอราคาของบริษัท แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง เนื่องจากปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้างที่สั่งการให้ดำเนินการประกวดราคาต่อไป ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ทำบันทึกรายงานเหตุการณ์ขณะรับซองเสนอราคาต่อผู้อำนวยการ โรงพยาบาลสุราษฎร์ธานีตามลำดับแล้ว โดยไม่เสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้างให้มีการยกเลิกการประกวดราคา กรณีมีผู้เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว และไม่ได้มีการบันทึกเหตุผลสมควรที่จะประกวดราคาต่อไป พุทธิการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าถือว่ามีมูลความผิดเพียงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ จึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำ คำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.26/2557 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง 7 ว สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น) มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามมาตรา 85 (1) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามที่ผู้ร้องสอด (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งลงวันที่ 15 มีนาคม 2553 ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ร้องสอด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัย ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้อง เรื่อง ลงโทษปลดออกจากราชการ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินจำนวนหนึ่ง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 สั่งเลื่อนเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทุกรอบที่มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ร้องสอดที่มีมติว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามมาตรา 85 (1) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลผูกพันองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่ผู้ร้องสอดวินิจฉัยและยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก อันเป็นการวินิจฉัยปัญหาระหว่างอำนาจของผู้ร้องสอดกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยในคดีนี้ คือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่ไม่มีผลผูกพันศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาบรรดคดี และสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม

ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร ตามบทบัญญัติมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 55 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ตามรูปคดีโดยไม่ต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของผู้ร้องสอดแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามที่ผู้ร้องสอดได้ชี้มูลความผิดทางวินัย และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หากศาลเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ กรณีเมื่อข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่นางสาว ป. และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นที่มิควรได้จากนาย ส. หรือนางสาว ป. อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ที่จะถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย

การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือว่ามีมูลความผิดฐาน ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามการชี้มูลความผิดของผู้ร้องสอด จึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.676/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2553 กรณีนี้แม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ย่อมผูกพัน ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีอิสระในการพิจารณาอรรถคดีและสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสารพยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร ตามบทบัญญัติมาตรา 249 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ตามรูปคดีโดยไม่ต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของ ก.พ. แต่อย่างใด หากเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้

กรณีจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองที่ยกมานั้น หลักการตรวจสอบการต้องใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองก่อน และไม่มีคามจำเป็นใดๆ ที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะทำให้ ก.พ. (ปัจจุบันคือ ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครอง อันมีลักษณะเป็นการภายในของฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้เต็มตามอำนาจตามที่กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผูุ้ทธรณ์ที่กำหนดไว้ อันเป็นการขัดกับหลักประกันความเป็นธรรม และผูุ้ทธรณ์ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างเพียงพอ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจำต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อกลั่นกรองตรวจสอบ จึงเป็นการทำให้มีคดีขึ้นสู่ชั้นศาลเป็นจำนวนมาก ในขณะที่มีกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอยู่แล้วเพื่อกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง แต่กระบวนการกลั่นกรองนั้นกลับไม่อาจทำหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่เพราะมีบทบัญญัติข้อกฎหมายที่ไม่อาจทำได้ จึงส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย ผู้ถูกลงโทษเสียสิทธิประโยชน์ในหลายกรณีหากไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดจริง จึงไม่เป็นไปวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย ผูกพันคณะรัฐมนตรีในการบังคับใช้กฎหมาย และผูกพันองค์กรศาลอื่นๆ ในการวินิจฉัยตีความ และชี้ขาดปัญหาพิพาทตามกฎหมาย ผูกพันองค์กรอื่นๆ ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว วินิจฉัยให้แต่เพียงองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น ที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยโดยให้มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่น แต่ไม่ได้วินิจฉัยให้องค์กรตุลาการอื่น ได้แก่ศาลปกครองผูกพันที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดได้ทั้งหมดทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และบทลงโทษ

### 3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยข้าราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษสามารถใช้อดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้<sup>180</sup> แต่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณีได้มีมติคณะรัฐมนตรีวางแนวปฏิบัติเรื่องการลงโทษไว้ รวมไปถึงการลงโทษข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้น หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งต้องลงโทษตามแนวทางปฏิบัติเรื่องการลงโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่

แนวทางการปฏิบัติเรื่องนี้ เดิมขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับอยู่และได้กำหนดระดับโทษวินัยร้ายแรง 3 สถาน คือ ให้ออก ปลดออก และไล่ออกจาก

<sup>180</sup> มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

ราชการนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2503 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 วางแนวทางปฏิบัติเรื่องการลงโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ไว้ว่า “การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ...ฯลฯ... เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษไล่ออกจากราชการ จะปรานีลดหย่อนโทษลงได้ก็เพียงปลดออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตยกออกไปแล้วมาคืนก็ดี การที่เป็นผู้ไม่เคยกระทำผิดมาก่อนก็ดี หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุเพียงพอที่จะลดหย่อนผ่อนโทษลงเป็นในให้ออกจากราชการได้” ส่งผลให้การดุลพินิจตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาในการเลือกระดับโทษที่จะลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ จากโทษ 3 สถาน คงเหลือเพียง 2 สถาน คือ ไล่ออก และปลดออกจากราชการ แต่ก็ยังคงอยู่ในกรอบของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกระดับโทษที่จะลงโทษได้

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ใช้บังคับ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขคณะรัฐมนตรีในปี 2503 ใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว.234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ปรับปรุงแก้ไขเป็นความว่า “การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ...ฯลฯ... เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืน หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ” ซึ่งขณะนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดระดับโทษวินัยร้ายแรงมี 2 สถาน คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี 2536 ได้ถูกนำมาใช้เป็น “แนวทางปฏิบัติ” ของกระทรวง ทบวง กรม จนถึงปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ใช้บังคับอยู่ด้วย ซึ่งได้กำหนดระดับโทษวินัยร้ายแรงมี 2 สถาน คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการดังเช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นผลให้อำนาจการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหายไปจนเหลือศูนย์ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาถูกผูกพันที่จะต้องออกคำสั่งที่คงเหลืออยู่สถานเดียว คือ ไล่ออกจากราชการ จากที่เคยมีทางเลือกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 อยู่ 2 สถาน คือ เลือกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการก็ได้ ทั้งที่ตามหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรมในการลงโทษทางวินัย ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ว่า “การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจเลือกระดับโทษที่จะลงให้



เหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งกรณีกระทำความผิด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจเลือกระดับโทษให้เกิดความเป็นธรรมแก่กรณีได้ โดยข้อเท็จจริงที่เหมือนกันต้องได้รับการ ปฏิบัติที่เหมือนกัน และข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งการกระทำผิด วินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ แม้จะมีองค์ประกอบของความผิดที่ใช้เป็นหลักในการปรับบทความผิดที่ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้ แต่ในรายละเอียดของข้อเท็จจริงในการกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ในแต่ละกรณี อาจมีพฤติการณ์ทั้งขณะก่อนกระทำและภายหลังการกระทำผิด รวมทั้งเหตุผลที่ กระทำแตกต่างกันในราคาของทรัพย์สิน จำนวนเงินที่กระทำการทุจริต เช่น เรียกรับสินบน 200 บาท กับ 200,000 บาท หรือเรียกเงินค่าธรรมเนียมเกินกว่าที่กำหนด 100 บาท กับ 1,000 บาท เป็นต้น หรือลักษณะของความจำเป็นอันเป็นมูลเหตุจูงใจให้กระทำความผิด เช่น ตามปกติผู้กระทำอาจมิใช่ผู้ที่มิ จิตใจชั่วร้ายแต่เกิดความจำเป็นที่จะต้องกระทำ เพราะบิดามารดาหรือบุตรเจ็บป่วยไม่มีเงินรักษา ที่อยู่อาศัยจะถูกยึด หรือมีการแก้ไขความร้ายแรงของการกระทำทุจริตโดยการนำเงินที่ทุจริตมาชดใช้ คืนให้แก่ทางราชการแล้ว ดังนั้น การใช้ดุลพินิจเลือกระดับโทษควรจะแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้ ซึ่งหมายความว่า ให้พิจารณาลงโทษตามความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดวินัย ทั้งยังให้นำเหตุ ที่เป็นคุณแก่ข้าราชการมาประกอบการพิจารณาลดโทษด้วย ซึ่ง “เหตุอันควรลดหย่อนโทษ” ไม่มี กฎหมายให้คำนิยามไว้ จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการ ตัดความได้ โดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้มีประสบการณ์มาสนับสนุนว่าเหตุผลใดเป็นเหตุที่ จะนำมาลดหย่อนโทษได้ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาลงโทษเป็นไปอย่างเหมาะสมกับความร้ายแรง ของการกระทำความผิดอันจะนำไปสู่ความเป็นธรรมในการลงโทษ

แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจ เลือกระดับโทษ หรือใช้ดุลพินิจโดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจเลือกระดับโทษได้ ทำให้การพิจารณาโทษตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้มีความเคร่งครัด และไม่เหมาะสมตามความร้ายแรงในแต่ละกรณี และเมื่อข้าราชการคาดว่ารระดับโทษที่จะได้รับมี สถานเดียว คือ ไล่ออกจากราชการ ถึงแม้จะรับสารภาพก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนผ่อนโทษ แต่อาจทำให้ ถูกลงโทษเร็วขึ้น เพราะกรณีเป็นความผิดปรากฏชัดแจ้ง ข้าราชการดังกล่าวอาจทำการทุจริตมากขึ้น หรือร้ายแรงยิ่งขึ้น เพราะเห็นว่าถึงอย่างไรก็จะต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการซึ่งนำมาใช้เป็นบทลงโทษกรณีข้าราชการกระทำผิด โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ระเบียบแบบแผน รักษามาตรฐานความประพฤติ สร้างขวัญกำลังใจ และควบคุมสมรรถนะของข้าราชการ อีกทั้ง เป็นการจูงใจให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบมาตรฐานความประพฤติ เพื่อเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อทางราชการ ในขณะที่เดียวกันการลงโทษทางวินัยก็มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะลงโทษเป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำความผิด แต่กระบวนกรก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัย ข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดวินัย ต้องมีกระบวนการตรวจสอบตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ตัดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งโทษดังกล่าวแยกออกเป็น 2 กรณี คือ การกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งการลงโทษดังกล่าวผู้บังคับบัญชาอาจเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเอง หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการชี้มูลความผิด และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ลงโทษทางวินัย ซึ่งในกระบวนการลงโทษนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้ กล่าวคือ หากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่ลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยังองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนของ ก.พ.ค. นั้น โดยปกติ ก.พ.ค. มีอำนาจเต็มตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ในการพิจารณาว่าการกระทำของข้าราชการพลเรือนเป็นการกระทำความผิดวินัยหรือไม่ และควรรับโทษสถานใด แต่อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวกลับมีข้อจำกัด หากการพิจารณาอุทธรณ์นั้นเป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่เกิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ลงโทษ ซึ่งข้อจำกัดอำนาจ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวนั้น เกิดจากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 วินิจฉัยว่าการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมตินั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ซึ่ง ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ที่มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์กลับมีอำนาจพิจารณาเฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้เท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดให้เป็นประการอื่นได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยรับรองไว้แล้วว่าองค์กรกลางของผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจใช้ดุลพินิจตามที่กล่าวไว้ข้างต้นเท่านั้น นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาดไม่สามารถอุทธรณ์ ฎีกาหรือร้องขอให้แก้ไขได้ รวมทั้งมีผลผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย ผูกพันคณะรัฐมนตรีในการบังคับใช้กฎหมาย และผูกพันองค์กรศาลอื่นๆ ในการวินิจฉัยตีความและชี้ขาดปัญหาพิพาทตามกฎหมาย ผูกพันองค์กรอื่นๆ ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีจึงเห็นได้ว่าเมื่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีดุลพินิจ และผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วนั้น ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ เพื่อเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงอันจะพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับข้าราชการผู้อุทธรณ์ได้ กรณีจึงเป็นเสมือนองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาให้เป็นไปตามข้อเท็จจริง สุดท้ายกลายเป็นองค์กรที่แทบมิได้ใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบ และส่งผลให้ข้าราชการผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเกือบทุกคดี จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องต่อหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองและการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครองแต่อย่างใด

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ดังกล่าว เป็นคำวินิจฉัยที่เป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา 96 ขยายความให้อำนาจ ป.ป.ช.มากกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพราะก่อนจะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น เดิมคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. สรุปลำนวนเสนอความเห็นให้ผู้บังคับบัญชา

ลงโทษ แต่ผู้บังคับบัญชาไม่ลงโทษตามความเห็นของ ป.ป.ป. ส่งผลให้หลายฝ่ายวิพากษ์ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. คล้ายเสือกระดาษไม่มีอำนาจหน้าที่ลงโทษบุคคลใดได้ จึงได้มีการตรา กฎหมายขึ้นมาเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น และได้มีบทบัญญัติกฎหมายให้มติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษและถือข้อเท็จจริงตามมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว ผลการลงมติดังกล่าวยังผูกพันไปถึงกระบวนการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกคำสั่งลงโทษนั้น เพราะ เจตนารมณ์ของการอุทธรณ์เพราะต้องการให้มีการตรวจสอบคำสั่งหรือคำวินิจฉัยลงโทษ แต่องค์กร ผู้พิจารณาอุทธรณ์กลับไม่อาจกระทำการอย่างอื่นในการใช้ดุลพินิจได้ เพราะดุลพินิจที่ใช้กลับ อยู่ในกรอบ ควรจะปล่อยให้เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายบริหารงานของบุคคล และให้องค์กร ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาเต็มตามอำนาจที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของผู้อุทธรณ์กำหนดไว้ เพื่อประกันความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ และ ผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างเพียงพอและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักการ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

## 2. ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันการจัดตั้งองค์กรกลางในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการ ที่หรือเรียกว่า ก.พ.ค. ก็สืบเนื่องมาจากปัญหาของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนไทยไม่ได้มีการปรับปรุงมานาน จนเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการทางวินัย ปัญหาความไม่เป็นธรรม และมาตรฐานการลงโทษที่แตกต่างหล่อมล้ากัน ปัญหากระบวนการพิจารณา สอบสวนล่าช้า กฎหมายในเรื่องระเบียบวินัยข้าราชการเป็นเรื่องละเอียดซับซ้อนและยากแก่การทำ ความเข้าใจ องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ขาดความเป็นมืออาชีพในการสอบสวน ตลอดจนปัญหาอื่น ในทางวินัยที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ รวมถึงให้กระบวนการพิจารณา มีความทันสมัยสอดคล้องกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน ดังนั้น ก.พ.ค.จึงเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดการจัดตั้งมาจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งองค์กรนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองถือว่าเป็นองค์กรที่มีความอิสระและมีมาตรฐานในการอุทธรณ์สูง และ ก.พ.ค.ที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ถือว่าเป็นมาตรฐานที่ค่อนข้างสูงกว่า ก.พ. เดิม อีกทั้งกระบวนการพิจารณา อุทธรณ์ยังได้ออกแบบให้มีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ประกอบ กับด้วยความน่าเชื่อถือของ ก.พ.ค. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้

บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำสั่งหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง โดยไม่ต้องเสนอคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นดังเช่นก่อนแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาให้ความเป็นธรรมกรณีผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็วตามเจตนารมณ์ของการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ในทางปฏิบัติการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีผู้ถูกกล่าวหาถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมิได้มีอำนาจเต็มตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เพราะถูกจำกัดการใช้อำนาจในการพิจารณาเฉพาะกรอบที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 96 ใหม่ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ที่ให้ ก.พ.ค. ซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กลับพิจารณาได้เพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น ไม่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นหรือเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นอย่างอื่นได้ จึงถือว่าเป็นการตัดสิทธิในการอุทธรณ์ ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้อุทธรณ์ไม่อาจได้รับการแก้ไขเยียวยาได้อย่างแน่แท้เพราะเหตุกระบวนการไม่อาจปฏิบัติได้เพราะต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และมีบทบัญญัติของกฎหมายออกมารองรับให้มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อกฎหมาย ดังนี้

2.1 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จากข้อความที่ว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้...” เป็น “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือดุลพินิจตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้...” ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวจะเกิดผลดีหลายประการคือ ส่งผลให้ ก.พ.ค.สามารถใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีผู้อุทธรณ์ที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูล ได้มีสิทธิแสวงหาข้อเท็จจริงพยานหลักฐานและใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ได้เต็มตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และส่งผลให้การพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นของ ก.พ.ค.เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้มีการกลั่นกรองโดยละเอียดรอบคอบ และเป็นไปตามหลักการตรวจสอบ เพราะการจำกัดอำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวส่งผลให้ ก.พ.ค.ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น สุดท้ายผู้ถูกกล่าวหาและถูกลงโทษทางวินัย ก็ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดทุกคดี ทำให้คดีเกิดความค้างค้ำง่า ส่งผลเสียหายต่อทั้งทางหน่วยงานราชการและผู้ถูกลงโทษในสิทธิประโยชน์ต่างๆ สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย

รวมทั้งทำให้ ก.พ.ค. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับศาลปกครองชั้นต้นกลับทำหน้าที่ได้เพียงเป็นตรา  
 ยางของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น

## 2.2 การปรับเปลี่ยนผู้แถลงประจำสำนักงานการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการ  
 วินิจฉัยอุทธรณ์ จะมีการถ่วงดุลในการพิจารณา 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก กรรมการเจ้าของสำนวน ทำหน้าที่  
 แสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ฝ่ายที่สอง คือ นิติกรผู้แถลงประจำสำนวน ทำหน้าที่แถลงองค์คณะวินิจฉัย  
 อุทธรณ์ และฝ่ายที่สาม คือ องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง  
 ลงโทษทางวินัย ซึ่งวิธีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวมีคล้ายกับการพิจารณาคดีในศาล  
 ปกครอง ที่มีการถ่วงดุลในการพิจารณา 3 ฝ่ายเช่นกันคือ ฝ่ายแรก ตุลาการเจ้าของสำนวน ทำหน้าที่  
 แสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ฝ่ายที่สอง ตุลาการผู้แถลงคดี ทำหน้าที่แถลงการณ์ต่อองค์คณะผู้พิพากษา  
 และฝ่ายที่สาม องค์คณะที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยขั้นตอนการแถลงของนิติ  
 กรผู้แถลงหรือการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ถือเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอน  
 หนึ่งของกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากในการแถลงของนิติ  
 กรผู้แถลงหรือการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น นิติกรผู้แถลงหรือตุลาการผู้แถลงคดี  
 จะเสนอความเห็นในการวินิจฉัยของคนโดยอิสระต่อองค์คณะว่าเป็นอย่างไร ความเห็นของนิติกร  
 ผู้แถลงหรือตุลาการ ผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ เพราะจะทำให้้องค์คณะ  
 ต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนอย่างแน่นแฟ้นในการพิจารณามีคำวินิจฉัย  
 อุทธรณ์หรือพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความเห็นแตกต่างไปจาก  
 ความเห็นของนิติกรผู้แถลงหรือตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและ  
 น่าเชื่อถือมากกว่า

จากการศึกษา ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองเป็นตุลาการศาลปกครองคน  
 หนึ่ง ที่มีใช้  ตุลาการในองค์  คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น และได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีศาล  
 ปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดให้เป็นผู้แถลงคดี ซึ่งจะเห็นได้ว่าตุลาการนายหนึ่ง  
 ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีดังกล่าวมีสถานะ คุณสมบัติ และความเป็นอิสระในการพิจารณา  
 พิพากษาคดีเช่นเดียวกับตุลาการในศาลปกครองท่านอื่นที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษา และอาจทำ  
 หน้าที่เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาในคดีอื่นได้ด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับนิติกรผู้แถลงประจำ  
 สำนักงานในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรระดับ  
 เชี่ยวชาญที่เลขาธิการ ก.พ. ได้แต่งตั้งหรือมอบหมาย แม้ว่าจะมีคุณสมบัติดำรงตำแหน่งถึงระดับ  
 เชี่ยวชาญก็ตาม แต่ยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร อาจทำให้ขาดความอิสระ  
 ในการพิจารณาทำคำแถลงได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้นำหลักการแต่งตั้งผู้แถลงคดี

ในศาลปกครองดังกล่าวมาใช้กับการแต่งตั้งผู้แถลงคดีในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยให้ประธาน ก.พ.ค. แต่งตั้งให้กรรมการ ก.พ.ค. หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับคัดเลือกมาจากผู้ที่มีคุณสมบัติที่สูงหรือไม่ต่ำกว่านิติกรผู้แถลงประจำสำนวน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง มีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร และมีชี้ □ องค์ □ คณะพิจารณาอุทธรณ์นั้น มาทำหน้าที่เป็นกรรมการผู้แถลงประจำสำนวนแทนนิติกรผู้แถลงประจำสำนวน ซึ่งจะทำให้การพิจารณาทำคำแถลงมีความอิสระมากขึ้น และทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. มีมาตรฐานการพิจารณาใกล้เคียงกับการพิจารณาคดีในศาลปกครองยิ่งขึ้น

**2.3 กำหนดให้ ก.พ.ค. นำหลักการค่านิยมการทวงวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ มาปรับใช้กับเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยประเทศไทย**

จากบทวิเคราะห์ทำให้ทราบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นต้นแบบในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการ ก.พ.ค. ของไทย แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกาหรือ MSPB มิได้มีข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังเช่นของไทยแต่อย่างใด แต่ในส่วนของไทยนั้นกรณีดังกล่าวได้มีองค์อิสระซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการทำผิดวินัยของข้าราชการบางประเภทขึ้นมาเป็นการเฉพาะโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 89/4 ซึ่งบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบ ที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น กรณีจึงผูกพันว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาองค์กลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว มีอำนาจพิจารณาเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยให้เป็นประการอื่น

ส่วนประเทศฝรั่งเศสแม้มีใช้ต้นแบบในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. ของประเทศไทย แต่ประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของการจัดตั้งศาลปกครองของไทย และในส่วนขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐ มีหน่วยงานที่เรียกว่าสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับ

ข้าราชการของรัฐ ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ และทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน เป็นต้น ซึ่งในส่วนของ การลงโทษทางวินัยของข้าราชการก็จะมี การดำเนินการทางวินัยควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ในส่วนของโทษทางวินัยยังได้มีการจัดกลุ่มการลงโทษคล้ายของไทยแต่มีระดับโทษแบบขั้นบันไดที่กว้างกว่าของ ไทย แต่จากบทวิเคราะห์พบว่าโทษทางวินัยในกลุ่มที่ 4 ของประเทศฝรั่งเศสจะอยู่ในกลุ่มบท กำหนดโทษวินัยร้ายแรงของไทย ได้แก่ ไล่ออกจากราชการ และไล่ออกจากราชการ ซึ่งโทษกลุ่มนี้ ของฝรั่งเศสถือเป็นโทษที่ร้ายแรงที่สุดเพราะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ และมีผลกระทบกับข้าราชการเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในการพิจารณาลงโทษดังกล่าวฝรั่งเศสจึง กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิตรวจดูเอกสารสำนวนที่ตนถูกกล่าวหา นอกจากนี้ การกำหนด บทลงโทษและการลงโทษ เมื่อคณะกรรมการวินัยซึ่งมีลักษณะเหมือนคณะกรรมการสอบสวนวินัย ของไทย และคล้ายคณะกรรมการ ป.ป.ช.ของไทย แล้วแต่กรณี ได้พิจารณาเสร็จสิ้นและมีความเห็น ว่าควรลงโทษสถานใดแล้วจะแจ้งมติไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่ จำเป็น ต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการวินัยก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีน้อย กรณีมากที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการวินัย แต่ในกรณี ที่มีความเห็นแตกต่างไป ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้เหตุผลกับคณะกรรมการวินัยด้วย กระบวนการ สอบสวนดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนว่ากระบวนการทางวินัย จะไม่มีลักษณะที่เร่งรีบเกินไปด้วย

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการดังกล่าวข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถใช้สิทธิ อุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐได้ หากผู้ถูกคำสั่งลงโทษไม่พอใจอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ ไปยังศาลปกครองได้ แต่มีข้อสังเกตคือ การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับ ก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครอง หมายความว่า กรณีของประเทศฝรั่งเศสมีข้อยกเว้นคือ ข้าราชการอาจ ได้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษโดยฟ้องเป็นคดีเพิกถอนการกระทำทางปกครอง อันมิชอบด้วยกฎหมายไปยังศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของ ข้าราชการของรัฐ ในกรณีที่เข้าหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ คือ

- (1) ผู้ออกคำสั่งลงโทษ มิใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งเช่นนั้นได้
- (2) กระทำผิดรูปแบบของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น คำสั่งลงโทษที่มีได้ให้เหตุผล ประกอบคำสั่งการไว้
- (3) กระทำผิดขั้นตอนวิธีการของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษ ออกคำสั่งลงโทษไปโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย



(4) การบิดเบือนอำนาจ หรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เช่น การลงโทษแบบแฝง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับบัญชา สับเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการหรือสั่งให้ไปปฏิบัติงานในหน้าที่อื่น อันมีผลเท่ากับเป็นการโยกย้ายจากตำแหน่งปัจจุบัน ซึ่งเป็นโทษชนิดหนึ่ง การลงโทษแบบแฝงเช่นนี้ถือเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่ศาลปกครองตัดสินว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย ข้าราชการดังกล่าวจะต้องกลับไปอยู่ในสถานะเดิมนั่นเอง

จากหลักการค่านิยมการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ผู้ศึกษาเห็นว่ามีจุดเด่นที่ควรนำมาปรับใช้กับเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. ของประเทศไทย กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ Merit System Protection Board (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบของ ก.พ.ค.ของ ไทย ทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการพิจารณา แม้อาจไม่คล้ายกันทั้งหมด แต่จะเห็นได้ว่ามาตรฐานและความน่าเชื่อถือของ ก.พ.ค. ย่อมเป็นที่ยอมรับถึงมาตรฐานการพิจารณาที่มีหลักการตามแนวทางขององค์การลักษณะคล้ายกันกับต่างประเทศพอสมควรแล้ว ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรกำหนดข้อยกเว้นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ให้มีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานและให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่เป็นหลักฐานใหม่และน่าเชื่อว่าตนมิได้กระทำความผิดหรือโทษที่ลงนั้นมีได้ร้ายแรงถึงขนาดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล เพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ไม่จำกัดอำนาจของ ก.พ.ค.ไว้แต่เพียงการใช้ดุลพินิจตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเท่านั้น โดยบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้อำนาจ ก.พ.ค. พิจารณาใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ กรณี ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ซึ่งจะส่งผลให้การพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นของ ก.พ.ค. เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้มีการกลั่นกรองโดยละเอียดรอบคอบและให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ถูกลงโทษซึ่งเป็นโทษร้ายแรงสามารถใช้สิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเป็นธรรม

ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีสภาคชั้นสูงของข้าราชการของรัฐซึ่งมีรูปแบบการทำงานคล้าย ก.พ.ค. ของประเทศไทย แต่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยบางกรณีที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาคชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ โดยผู้ถูกลงโทษอาจนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง หากเข้าหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจผู้ออกคำสั่ง การกระทำผิดรูปแบบ กระทำผิดขั้นตอนพิธีการ หรือการบิดเบือนอำนาจตาม (1) – (4) ซึ่งแตกต่างจากการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย ซึ่งผู้ถูกลงโทษต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณา

วินิจฉัยทุกกรณีก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป มิได้มีหลักเกณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษ นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรงเช่นประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้ กำหนดหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบางประการที่ทำให้ข้าราชการพลเรือน ที่ถูกลงโทษทางวินัยอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายโดยฟ้องเป็นคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทาง วินัยต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง เช่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด เพื่อเป็นอีก ทางเลือกหนึ่งในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อำนาจ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจการลงโทษได้ ซึ่งจะทำให้การพิจารณา อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด สามารถพิจารณาได้โดยรวดเร็ว และเกิดผลดี ต่อทั้งหน่วยงานของรัฐและผู้ถูกลงโทษไม่เกิดความล่าช้าและคดีไม่ค้างค้ำมากเกินไป

#### 2.4 การให้ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษทางวินัยใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการพลเรือน ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้

ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง นั้น ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้า มีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง บางกรณีได้มีมติคณะรัฐมนตรีวางแนวปฏิบัติเรื่องการลงโทษไว้ รวมไปถึงการลงโทษข้าราชการ พลเรือนกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการ ทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้น หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้น กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งต้องลงโทษตามแนวทางปฏิบัติเรื่องการลงโทษความผิดวินัย อย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีในปี 2536 ที่กำหนดให้ “การลงโทษ ผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ...ฯลฯ... เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษ เป็นไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืน หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุ ลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ” แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่บังคับใช้ในขณะนี้ กำหนดระดับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้เพียง 2 สถาน คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ในการเลือกระดับโทษของผู้บังคับบัญชาจึงถูกผูกพันที่จะต้อง ออกคำสั่งที่คงเหลืออยู่สถานเดียว คือ ไล่ออกจากราชการ ซึ่งทำให้อำนาจการใช้ดุลพินิจของ ผู้บังคับบัญชาในการลงโทษขาดหายไปจนเหลือศูนย์ ทั้งที่ตามหลักนิติธรรม หลักมนุษยธรรม หลัก ความเป็นธรรมในการลงโทษทางวินัย ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ว่า “การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและ โดยปราศจากอคติ และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติ

ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจเลือกระดับโทษที่จะลงให้เหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งกรณีกระทำ ความผิด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกระดับโทษให้เกิดความเป็นธรรมแก่กรณีได้ โดยข้อเท็จจริงที่เหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน และข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งการกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ แม้จะมีองค์ประกอบของ ความผิดที่ใช้เป็นหลักในการปรับบทความผิดที่ไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้ แต่ในรายละเอียดของ ข้อเท็จจริงจากการกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ทั้งขณะก่อนกระทำและภายหลังการกระทำผิด ในแต่ละกรณีจะมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นราคาของทรัพย์สิน จำนวนเงินที่ทุจริตไป ความจำเป็น อันเป็นมูลเหตุจูงใจให้กระทำความผิด การแก้ไขความร้ายแรงของการกระทำทุจริต โดยกฎหมาย ได้เปิดช่องทางให้ผู้บังคับบัญชานำมาพิจารณาว่าเป็นเหตุอันควรนำมาลดหย่อนโทษได้ หรือไม่ ซึ่ง “เหตุอันควรลดหย่อนโทษ” ไม่มีกฎหมายให้คำนิยามไว้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่กฎหมาย เปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการตีความได้ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาลงโทษเป็นไป อย่างเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำผิดอันจะนำไปสู่ความเป็นธรรมในการลงโทษ

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจ เลือกระดับโทษ หรือใช้ดุลพินิจโดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจเลือกระดับโทษได้ แม้ว่ามาตรา 89 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะลำดับศักดิ์ในการบังคับใช้สูงกว่ามติ คณะรัฐมนตรีที่เป็นเพียงนโยบายหรือเป็นหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต้อง ปฏิบัติเท่านั้น ได้บัญญัติให้การลงโทษข้าราชการพลเรือน ผู้ส่งลงโทษต้องส่งลงโทษให้เหมาะสม กับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และให้ผู้บังคับบัญชาใช้ ดุลพินิจเลือกระดับโทษที่จะลงให้เหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งกรณีทำความผิด ซึ่งหาก พิจารณาตามฐานะลำดับศักดิ์ในการบังคับใช้ดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องยึดถือตามมาตรา 89 และ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นหลักในการใช้ดุลพินิจ เลือกระดับโทษที่จะลงยิ่งกว่ามติคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากมาตรา 82 (2) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงต้อง ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หากผู้บังคับบัญชาฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็จะเป็นการกระทำ ความผิดวินัย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การพิจารณาโทษตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้มีความเคร่งครัด และไม่เหมาะสมตามความร้ายแรงในแต่ละกรณี และเมื่อข้าราชการคาดวาระดับโทษที่จะได้รับมี สถานเดียว คือ ไล่ออกจากราชการ ถึงแม้จะรับสารภาพก็ไม่ใช่เหตุลดหย่อนผ่อนโทษ แต่อาจทำให้

ถูกลงโทษเร็วขึ้นเนื่องจากเป็นกรณีเป็นความผิดปรากฏชัดแจ้ง ข้าราชการดังกล่าวอาจทำการทุจริตมากขึ้นหรือร้ายแรงยิ่งขึ้น เพราะเห็นว่าถึงอย่างไรก็ต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่หากมีการลดหย่อนผ่อนโทษจะส่งผลให้ข้าราชการผู้กระทำความผิดนำเงินมาชดเชยคืนให้ทางราชการอันจะเป็นผลดีกับรัฐมากกว่าการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษร้ายแรงโดยการไล่ออก แต่รัฐกลับไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาจากการกระทำความผิดดังกล่าว

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องแนวทางปฏิบัติเรื่องการลงโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจดุลพินิจตามกฎหมายเลือกระดับโทษที่จะลงให้เหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งกรณีกระทำความผิด ซึ่งมีรายละเอียดของข้อเท็จจริงในการกระทำผิดแตกต่างกันไป อันจะทำให้การลงโทษทางวินัยเป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 89 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่อย่างไรก็ดี หากทางราชการมีนโยบายที่จะลงโทษสูงสุดแก่ข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วยการลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีนี้ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในลักษณะอำนาจผูกพันกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการว่า “ข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ” หากมีข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาจะต้องผูกพันในการออกคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นออกจากราชการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวจะทำให้สอดคล้องกับนโยบายของทางราชการ และไม่ขัดกับหลักการใช้อำนาจดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา อีกทั้งจะทำให้ทำข้าราชการพลเรือนทราบถึงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการอย่างชัดเจนว่าต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ไม่สามารถลดหย่อนโทษได้ อันจะทำให้เกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำทุจริตและมีความตระหนกในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กฏ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยข้าราชการ พ.ศ. 2551.
- กฏ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์.
- จรววยพร ธรณินทร์. (2558). ตัวอย่างแนววินัยของ ก.พ.ค. 24 กรณี. ค้นคืนเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558). สืบค้น  
จาก <http://www.charuaypontorranin.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=53897>  
53  
21&Ntype=3.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2523). วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา. *คูลพาท* 27, 6 (พฤศจิกายน – ธันวาคม).
- เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์ (2558). *คู่มือพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง*.  
สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2558 จาก [www.stabundamrong.go.th](http://www.stabundamrong.go.th).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *กฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- \_\_\_\_\_. (2545). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2541). *ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธนวิธ โชติรัตน์ . (2552). *แนวทางการพัฒนาการวินัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *การควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2530). ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ. *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 13  
ตอน 2 พ.ศ. 2530.
- บุบผา อัครพิมาน. (2549). *การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง* ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม) 2549  
กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2548). *หลักกฎหมายทั่วไป*. *วารสารวิชาการศาล* 5, (1)

- (มกราคม-เมษายน 2548) กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- เพ็ญนภา พงษ์มานะวงศ์. (2552). *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา*.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- ประวิณ ฒ นคร. (2543). *หน่วยที่ 10 วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ : เอกสารการสอนชุดวิชาการ  
บริหารงานบุคคลภาครัฐ*. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- \_\_\_\_\_. (2528). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพฯ:  
สำนักงาน ก.พ.
- ประวิณ ฒ นคร. *แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์*. หลักสูตรการ  
พัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล.
- ปิยศาสตร์ ไชวพันธ์ (2558, 10 กุมภาพันธ์). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส*.  
สำนักงานศาลปกครอง สืบค้นจาก  
[http://www.admincourt.go.th/00\\_web/09\\_academic/document/03  
\\_technical\\_papers/v20080404\\_1.pdf](http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/v20080404_1.pdf).
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
- โกคิน พลกุล. (2544). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*.  
ปีที่ 1. เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2532). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ*. วารสาร  
*กฎหมายปกครอง* เล่ม 8.
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. (2547). *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา*. วารสาร  
*ข้าราชการ* , 49 (5) (กันยายน – ตุลาคม 2547) . กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531) . *ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง* . หนังสือรวม  
บทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เภยมทรัพย์ กรุงเทพฯ: พี.เค. พรินต์ติ้งเฮาส์.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์  
และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. วินิจฉัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา  
แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). *โครงการวางระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการ (ก.พ.ค.) และเตรียมความพร้อมในการสรรหาคณะกรรมการ ก.พ.ค. และองค์คณะวินิจฉัย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2537). *ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย*. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2 สิงหาคม 2537 กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

สุชาติ นพวรรณ. (2553). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. เอกสารวิชาการหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 14 สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2553.

สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2536). *การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สุนิตา คงมัน. (2556). *ความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.

สถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญา ธรรมศักดิ์ (2555). *สารัตถะเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงาน ก.พ. (2551). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. (2547). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. *คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. (2530). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. (2554). *รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ.

สำนักงานศาลปกครอง . (2554). *สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน



ศาลปกครอง.

สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. (2546). *คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. (2551). *แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ (กันยายน)*.

สำนักงาน ก.พ. (2553). *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประเทศสหรัฐอเมริกา*.

สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2553 จาก

<http://www.ocsc.go.th/ocscems/frontweb/view.jsp?categoryID=>

สำนักงาน ก.พ. (2558). *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม* สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2558 จาก

[http://www.ocsc.go.th/ocsc/th./index.php?option=com\\_content&view=article&id=16](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th./index.php?option=com_content&view=article&id=16)

1:2011-07-02-10-33-02&catid=109:2011-06-29-15-13-01&Itemid=29.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2553). *ประวัติ*

*ความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*.

สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2553 จาก

<http://www.nccc.thaigov.net/nccc/1.php>.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2557). *การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง*. สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2557 ทาง

[http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1866#\\_ftnref2](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1866#_ftnref2)

Guy Braibant. *Le Contrôle De l'administration Et La Protection Des Citoyens*. Paris:

Editions Cujas, 1973.

Joseph Kingsbury. *Personal Administration for Thai Student* Bangkok: Institute of

Public Administration. Thammasat University, 1975.

Leon C. Megginson. *Personnel and Human Resources Administration*. Homewood:

Richard D. Irwin, 1977.

P. Stein and J. Shand. (1974). *Legal Values in western Society*. Edinburgh : Edinburgh University

Press.

S.A. de'Smith. (1983). *Constitutional and Administrative Law*. 3 th ed. Great Britain : Penquin

Book.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ภาคผนวก ก

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาสดาธรรมนุญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖

วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา  
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)  
ผู้ร้อง โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอคำร้องลงวันที่ ๔  
ตุลาคม ๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับ  
อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๑. ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑.๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ ที่  
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ว่า นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง  
ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ กรณีได้รับแต่งตั้งเป็นประธาน  
คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ และนายวิโรพล  
ดวงสูงเนิน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ  
ราชการแทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนของศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ได้ร่วมกัน  
แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตามบันทึกศูนย์  
สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ค่วนที่สุดที่ นร ๑๕๐๖/ศสช. ๓๘๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒  
ซึ่งผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้วโดยเปลี่ยนแปลง  
ข้อความในหน้า ๒ และ ๓ จากเดิมที่เสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ยกเลิกการประกวดราคา  
เป็นขออนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ. เอ. คอมส์ จำกัด  
และใช้ลายมือชื่อของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาในหน้า ๔ มาประกอบในบันทึก  
ที่แก้ไขดังกล่าวโดยกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาบางรายซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายพัสดุไม่  
ยินยอมอันเป็นการช่วยเหลือบริษัทกรุงเทพ โอ. เอ. คอมส์ จำกัด ที่เสนอราคาผิดเงื่อนไขการ  
ประกวดราคาตามข้อกำหนดของกรมประชาสัมพันธ์โดยมิได้ส่งเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายพัสดุดูตรวจ  
พิจารณาอีกเป็นเหตุให้นายวิจิตร วุฒิอำพล อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้น หลงเชื่อว่าเป็น  
เอกสารที่แท้จริงของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและผ่านการตรวจรับรองจาก  
หัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้วจึงได้อนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วน

ควมจากบริษัทกรุงเทพ โอ. เอ. คอมส์ จำกัด นายชูศักดิ์ รองสวัสดิ์ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน จึงผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง และมีความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่ง โดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติและส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๒ และ มาตรา ๘๖

๑.๒ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยมีคำสั่งลงโทษไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการอันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๓ ต่อมาผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๓ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทั้งนี้ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๖ และในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ ก.พ. ได้แก้อาณความผิดจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง เป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการตามมติ ก.พ.

๑.๓ ในการพิจารณาอุทธรณ์แทนที่ ก.พ. จะพิจารณาเพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา คือ แทนที่จะพิจารณาว่าสมควรจะยกอุทธรณ์โดยยื่นคำสั่งลงโทษไล่ออกหรือเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นในระดับโทษให้เปลี่ยนโทษจากไล่ออกเป็นปลดออก เพราะ ก.พ. จะต้องคงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไว้ตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๒ แต่ ก.พ. กลับไปพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงมิได้พิจารณาในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ซึ่งเป็นการพิจารณาที่

ขัดแย้งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๖ ซึ่งให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น มิใช่ ก.พ. จะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางทุกกรณีตามที่ ก.พ. อ้าง เพราะอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ต้องเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามปกติที่อาศัยอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มิใช่การสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การใช้อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์กรณีนี้เป็นอำนาจที่มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๖ จึงจะต้องพิจารณาอยู่ในกรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๖ เท่านั้น การพิจารณานอกกรอบ มาตรา ๘๖ จึงเป็นการกระทำที่ขัดแย้งหรือโต้แย้งอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเพราะไม่ถือปฏิบัติตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว

๑.๔ เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ใช้คำว่า “ได้สวนและวินิจฉัย” คำว่า “วินิจฉัย” หมายถึง ตัดสิน ซึ่งขาด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ แสดงว่ารัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนและตัดสินชี้ขาดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๘๒ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปนั้น ย่อมหมายความว่า ถ้าฐานความผิดเป็นเรื่องวินัยอย่างร้ายแรงก็จะพิจารณาลงโทษขั้นร้ายแรง คือ ไล่ออกหรือปลดออก ถ้าเป็นเรื่องไม่ร้ายแรงก็พิจารณาลงโทษไม่ร้ายแรง คือ ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้าผู้ถูกลงโทษเห็นว่าระดับโทษไม่เหมาะสม กฎหมายได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๘๖ ให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เช่น โทษวินัยร้ายแรงจากไล่ออกเป็นปลดออก หรือโทษวินัยไม่ร้ายแรงจากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งผิดกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้คำว่าอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ได้ทั้งหมด แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๖ ใช้คำว่า อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ ก็คืออุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละขั้นของวินัยว่า ร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการได้สวนและวินิจฉัยดังปรากฏเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ตามสำเนารายงานการประชุม

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ หน้า ๐๔๔๕ ถึงหน้า ๐๔๔๘

๑.๕ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕๖ เป็นเพียงให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๕๑ ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์คดีในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือใช้สิทธิอุทธรณ์ในระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษภายในกรอบของฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น นอกจากนั้นการใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องใช้สิทธิภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ เจตนารมณ์จึงต่างกับการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา ๑๒๔ ที่มีได้รวมถึงผู้ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ด้วย ดังนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕๑ ใช้สิทธิอุทธรณ์มาตรา ๕๖ เช่น ไม่ได้อุทธรณ์คดีในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา หรือใช้สิทธิอุทธรณ์เกินกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษผู้รับอุทธรณ์ คือ ก.พ. จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาไม่ได้ ถือว่าเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ

๑.๖ การที่ ก.พ. รับพิจารณาอุทธรณ์ตัวคำสั่งลงโทษทั้งหมด โดยไม่พิจารณาเฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และการที่คณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญได้มีมติอนุมัติให้นายวิโรพล ดวงสูงเนิน ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการโดยถือตามความเห็นในเรื่องนี้ของ ก.พ. ย่อมเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรควบคุมตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอุปสรรคขัดข้องเนื่องจากมติของ ก.พ. และความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์ในเรื่องพฤติกรรมการกระทำความคิดและฐานความผิดตามข้อกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของตนเองได้ ทั้งที่องค์กรผู้บังคับบัญชาและองค์กรวินิจฉัยนั้น ไม่มีอำนาจและไม่ใช่วินิจฉัยพฤติกรรมการกระทำความคิดและฐานความผิดดังกล่าวมาตั้งแต่การอุทธรณ์ในเรื่องที่ผู้รับอุทธรณ์มิได้เป็นผู้กระทำ และให้ผู้รับอุทธรณ์ทบทวนการกระทำนั้นได้ ซึ่งคือการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยการกระทำและกำหนดฐานความผิดจึงมีผลเท่ากับให้ผู้รับอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทสามารถมีอำนาจเหนือคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีผลเป็นการลบล้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างองค์กรควบคุมตรวจสอบในด้านต่างๆ นั้นตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

๑.๓ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิใช่การบังคับใช้กฎหมายสองฉบับที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามที่มีผู้หยิบยกขึ้นอ้างเพราะระบบกฎหมายในรัฐหนึ่งๆ ย่อมมีเพียงระบบเดียวและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่นๆ ทั้งหมดจะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตามหากมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญบทบัญญัติของกฎหมายนั้นก็ย่อมใช้บังคับมิได้ตามหลักว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาโทษทางวินัยตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ การวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีที่อนุวัติการกลับเข้ารับราชการของผู้อุทธรณ์ส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่เป็นผลหรือไม่สามารถใช้บังคับสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการในเรื่องนี้ขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งสองเป็นกรณีที่ขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องเช่นนี้ จึงยอมเป็นเรื่องไม่สามารถกระทำได้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) การที่ ก.พ. มากลับฐานความผิดเป็น วินัยไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติให้นายวิรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการนั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่



รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕ (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ก.พ. ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา แก่ฐานความผิดจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการตามมติของ ก.พ. ส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถบังคับได้การดำเนินการของ ก.พ. และคณะรัฐมนตรีจึงขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอันยุติหรือไม่นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจกระทำการในเรื่องใด เรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด ถือได้ว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๕ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อติเรก นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิเศษ นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ เห็นว่ากรณีตามคำร้อง ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่เกิดจากความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๕๖ ซึ่งขาดความชัดเจนในขอบเขตของสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัย และขอบเขตอำนาจขององค์กรที่รับอุทธรณ์ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐสภาและรัฐบาลจะต้องแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ให้มี

ความชัดเจน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสผู้เกี่ยวข้อง คือ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน ก.พ. และคณะรัฐมนตรี มีความเห็นหรือชี้แจงเป็นหนังสือได้

๒. ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบจากผู้เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะรัฐมนตรี สรุปได้ว่า

๒.๑ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยสำนักงาน ก.พ. มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๕.๑/ล ๑๑๒๓ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ความว่า กรณีนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นกรณีที่ถูกปลดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมติ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรีส่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา ๑๐๔ และนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้อุทธรณ์คำสั่งไปยัง ก.พ. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕๖ จึงมีปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ก.พ. จะพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดๆ ได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ สำนักงาน ก.พ. จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ก.พ. จึงได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ต่อไป และมีความเห็นว่า พฤติการณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ เนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อนจึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ และมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการ แล้วสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ และให้ทำทัณฑ์บนนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นหนังสือ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ.

๒.๒ คณะรัฐมนตรี โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๒/๑๕๐๘๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ชี้แจงกรณีตามคำร้อง ความว่าคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและวินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ว่า นายวีรพลฯ มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นถือได้ว่าเป็นอันยุติตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) แล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า

(๑) มาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ ใต้สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุที่กำหนดไว้ แต่สำหรับการดำเนินการต่อไปอันเกี่ยวกับการ ใต้สวนและวินิจฉัยนั้นว่าจะมีขั้นตอนและมีผลเป็นอย่างไร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีขอบเขตหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงต้องพิจารณาไปตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามเหตุที่กำหนดในมาตรา ๓๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวน และถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวบัญญัติให้ประธานกรรมการส่งรายงานและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และมาตรา ๕๓ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง และตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุด โดยให้ผูกพันทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง หากแต่ได้บัญญัติในมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ดังกล่าวไว้ให้รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นั้น รายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อยุติในข้อกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว กรณีย่อมเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ที่ได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการในเรื่องนี้

ครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติถึงผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เพียงการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวเท่านั้น

ประเด็นที่สอง การที่ ก.พ. พิจารณาหลักฐานความผิดทางวินัยที่จะลงแก่ นายวีรพลฯ จากความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นายวีรพลฯ กลับเข้ารับราชการเป็นการถูกต้องหรือไม่ นั้น เห็นว่า

(๑) การอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกระบวนการต่อจากการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษได้มีโอกาสพิสูจน์การกระทำของตนที่ถูกลงโทษต่อองค์กรอื่นที่มีใช้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๖ บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาอันก็ได้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้เพียงเท่านั้น จึงย่อมหมายความว่า กระบวนการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นั้น กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์มิใช่จะพิจารณาเฉพาะรายงานการสอบสวนทางวินัยเท่านั้นแต่ยังให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลหรือ ก.พ. จึงอาจพิจารณาแตกต่างจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใดองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วย ตามข้อ ๑๗ ประกอบกับข้อ ๑๒ วรรคหนึ่งของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งคำชี้แจงถ้อยคำหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ดังนั้น การที่ ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของนายวีรพลฯ ต่อไป และมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของนายวีรพลฯ เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรได้รับโทษภาคทัณฑ์แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน จึงเห็นควรงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือและมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งไล่นายวีรพลฯ ออกจากราชการแล้วสั่งให้นายวีรพลฯ กลับเข้ารับราชการและให้ทำทัณฑ์บนนายวีรพลฯ เป็นหนังสือซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ.

การดำเนินการของสำนักนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว

(๒) โดยเหตุที่การพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงมิได้เป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา วินิจฉัยคือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการ ต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้... (๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้... (๓) ไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม”

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ หน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต ขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕ (๓) เป็นบทบัญญัติที่มีความ เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่ สวนและ วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ โดยการวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและ

ประพุดชั้วอย่างร้ายแรงซึ่งเป็ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งเป็ความผิดอาญาจึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ กับส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๗

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว เป็นการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็สำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี” เมื่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้รับรายงานตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๒ บัญญัติแล้ว มาตรา ๘๓ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง” ซึ่งปรากฏว่า ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษในกรณีเช่นนี้มีสิทธิอย่างไรนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๘๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ” ผู้ถูกกล่าวหาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์การลงโทษไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๖ บัญญัติ

โดยเหตุที่การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นการไต่สวนและวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติรับรองไว้ เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติกรณีดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้แล้ว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีตามคำร้องนั้น มีการกำหนดขั้นตอนและรายละเอียดของการไต่สวนและผลของการไต่สวนที่เทียบได้กับการสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้วเช่นกัน แต่กรณีเช่นนี้เป็นคนละกรณีกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น จึงถือได้ว่าการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องนี้เสร็จสิ้นแล้ว

เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว เห็นได้ว่า มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมืองด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็น กฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีลักษณะพิเศษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลักและดำเนินการ ตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยการไต่สวน

และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถือได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงจึงต้องพึง เป็นที่ยุติ

ส่วนผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษไล่ออกนั้น พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ มิได้ตัดสิทธิผู้นั้นในการอุทธรณ์ โดยมาตรา ๘๖ บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ ตามมาตรา ๘๓ ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ขณะที่พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา ๑๒๔ บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” และมาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วัน รับทราบคำสั่ง ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี มติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเองและมีใช้กรณีที่ผู้ ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ใน ขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่ง ลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้วจึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจใน การสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะโดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐาน



ความคิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๘ คน คือ นายจิระบุญพจนสุนทร พลโท จุล อติเรก นายมงคล สระภูณ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วไม่ได้

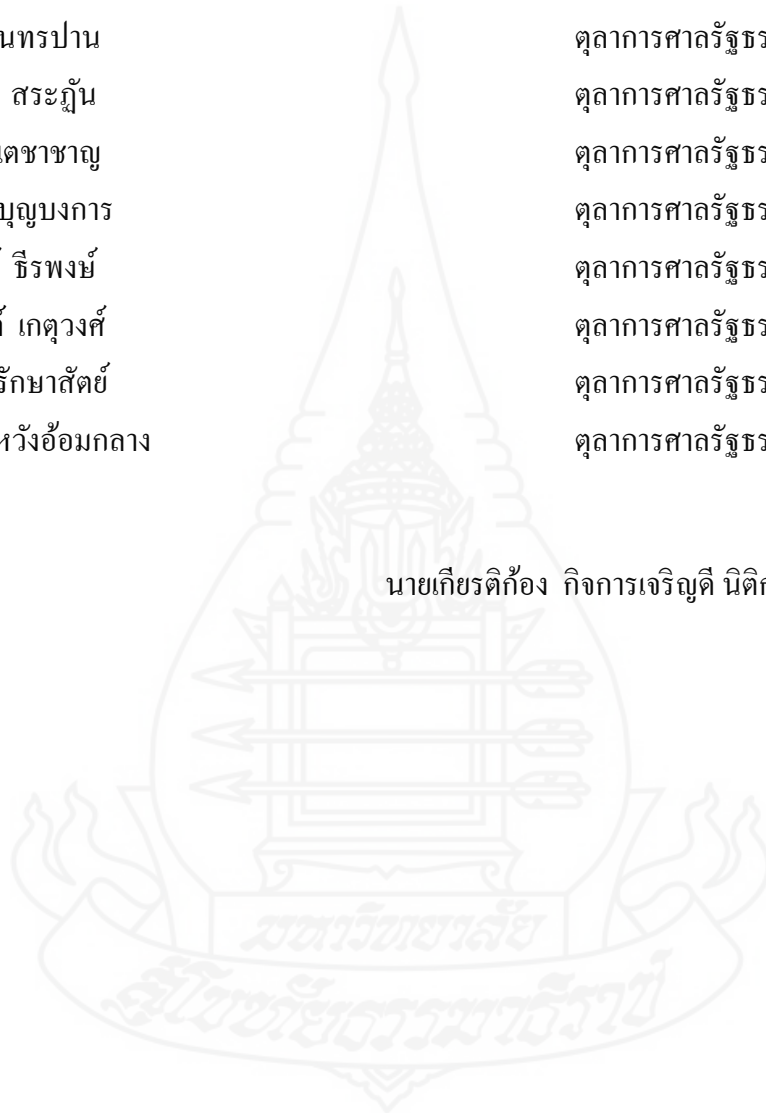
ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายพันธ์ จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ วินิจฉัยให้ยกคำร้องเนื่องจาก กรณีตามคำร้องไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติ ประกอบกับประเด็นตามคำร้องที่ขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วยังไม่เป็นอันยุติเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ “วินิจฉัยชี้ขาด” กรณีตามคำร้องจึงทำให้อำนาจดังกล่าวไม่เด็ดขาด ดังนั้น ผู้ถูกลงโทษจึงมีสิทธิอุทธรณ์และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยได้ตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก

นายกระมล ทองธรรมชาติ  
 นายจิระ บุญพจนสุนทร  
 นายจุมพล ณ สงขลา  
 พลโท จุล อติเรก  
 นายปรีชา เฉลิมวณิชช์  
 นายผัน จันทรปาน  
 นายมงคล สระภูัน  
 นายศักดิ์ เดชาชาญ  
 นายสุจิต บุญบงการ  
 นายสุวิทย์ ชีรพงษ์  
 นายอนันต์ เกตุวงศ์  
 นายอมร รักษาสัตย์  
 นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเกียรติก้อง กิจการเจริญดี นิตินกร ๓ รวบรวม/ตรวจ



ภาคผนวก ข  
หนังสือเรียนเชิญ



สำนักงานเลขานุการศาลฎีกา
เลขรับ..... ๖/๖๖๖
วันที่..... ๑๓ มิ.ย. ๕๖
เวลา..... ๑๑.๐๐ น.

**ด่วนที่สุด**  
ที่ ปช ๐๐๒๒/ ๐๕๖



สำนักงาน ป.ป.ช.  
ถนนพิษณุโลก กทม.๑๐๓๐๐

๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
(ฉบับที่ ...) พ.ศ. ....  
กลุ่มงานระเบียบวาระ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

รับที่..... ๓๑ / ๒๕๕๑  
วันที่..... ๑๓ / มิ.ย. ๕๖ เวลา..... ๑๓.๒๐ น.

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พร้อมด้วยบันทึกวิเคราะห์ประกอบหลักการและเหตุผล  
๒. แผ่นดิสเก็ตบันทึกข้อมูล จำนวน ๑ แผ่น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒ ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับต่อไปโดยให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ มีผลใช้บังคับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ และให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้และโดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๐(๓) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายผิดผิด กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าที่ร่วมกระทำผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นใหม่ ประกอบกับรัฐธรรมนูญยังได้เปลี่ยนแปลงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ต่อไป

กลุ่มงานบริหารทั่วไป ส่วนการประชุม
รับที่..... ๑๐๓ / ๒๕๕๑
วันที่..... ๑๓ มิ.ย. ๕๖ เวลา..... ๑๕.๕๕ น.
ส่งกลุ่มงาน..... พน. น.ศ. ๑ ดำเนินการ

กลุ่มงานพระธรรมนูญคดีอาญา ๑
รับที่..... ๕๑ / ๒๕๕๑
วันที่..... ๑๓ มิ.ย. ๕๖ เวลา..... ๑๒.๕๐ น.

เนื่องจาก...

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๖ ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย (๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และตามมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ยังได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งในการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ยังจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา ๓๐๒ ที่ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่มีผลให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอให้มีการปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๒ ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีการเสนอให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเป็นการรับรองให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังคงมีผลใช้บังคับโดยต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอให้มีการปรับปรุงในสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" "ผู้บริหารระดับสูง" "ผู้อำนวยการกอง" และคำว่า "พนักงานไตสวน" เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สิน การไตสวนข้อเท็จจริง และการถอดถอนจากตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๐ ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ จึงจำเป็นต้องกำหนดบทนิยามให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสรรหาและการเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ช. การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงการดำเนินการในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การปรับปรุงกฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์บางอย่างเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและอาจถูกตรวจสอบได้เช่นกัน

(๓) ...

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การขอให้เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น และกำหนดให้การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐในกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะมาตรา ๒๕๐(๓) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปได้เท่านั้น รวมทั้งยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้กลไกฝ่ายบริหารเป็นเครื่องมือในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ด้วย เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน จากกรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้มาโดยมิชอบและสามารถบังคับเอากับทรัพย์สินนั้นได้ ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ด้วย เพื่อให้การตรวจสอบทรัพย์สินมีประสิทธิภาพสามารถป้องกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบได้อย่างจริงจัง

(๕) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสอดคล้องกับกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ในหลายฉบับ เพื่อสร้างความมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้สามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้อย่างแท้จริงตามลำดับความรับผิดชอบและอำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการ

(๖) ปรับปรุงให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยกำหนดให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดตลอดจนคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด รวมถึงการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคท้าย ซึ่งจำเป็นที่จะต้องบัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้

(๗) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนของการบริหารงานสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้การบริหารราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นเพื่อให้การบริหารราชการสำนักงาน ป.ป.ช. เทียบได้กับองค์กรอื่นที่ได้มีการพัฒนาไปโดยระบบกฎหมายทั้งในเรื่องการจัดระเบียบราชการ การพัฒนาบุคลากร การกำหนดตำแหน่งข้าราชการ รวมถึงการได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๑ ประกอบมาตรา ๑๖๘ ที่ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ)  
ประธานกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๘๒ ๕๔๙๕, ๐ ๒๒๘๒ ๓๑๖๑ - ๕ ต่อ ๑๓๓, ๕๐๓

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๓๒๕๘

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” “ผู้บริหารระดับสูง” “ผู้อำนวยการกอง” และคำว่า “พนักงานไตสวน” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การสรรหาและการเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ช. การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงการดำเนินการในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และ มาตรา ๑๗)

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและกระบวนการไตสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการขอให้เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น และกำหนดให้การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ใช้ระบบไตสวน (เพิ่มมาตรา ๒๕/๑ มาตรา ๒๖ วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๒๘/๑ มาตรา ๒๘/๒ มาตรา ๔๔/๑ มาตรา ๔๔/๒ มาตรา ๔๕/๑ มาตรา ๕๔/๑ มาตรา ๗๓/๑ มาตรา ๘๑/๑ มาตรา ๘๗/๑ มาตรา ๘๙/๑ มาตรา ๘๙/๒ มาตรา ๘๙/๓ มาตรา ๘๙/๔ มาตรา ๙๗ วรรคสาม มาตรา ๙๘/๑ และมาตรา ๙๘/๒ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖(๑) มาตรา ๕๐(๓) มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๘๐(๒) และวรรคสาม มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๖(๒) มาตรา ๘๗ และมาตรา ๙๖ และแก้ไขชื่อของหมวด ๖ และหมวด ๘ รวมทั้งเพิ่มบทกำหนดโทษให้ครอบคลุมการกระทำความผิดสำหรับความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาตรา ๑๒๓/๑)

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งอื่น และในกรณีที่บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เพื่อไปดำรงตำแหน่งอื่น แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องพ้นจากตำแหน่งรวมทั้งการรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินในระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (เพิ่มมาตรา ๓๗/๑ มาตรา ๓๗/๒ และมาตรา ๓๘ วรรคสาม และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๙(๖) มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒)



- (๕) กำหนดมิให้มีการนับระยะเวลาที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีในระหว่างถูกดำเนินคดีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ (เพิ่มมาตรา ๗๔/๑ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๔)
- (๖) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีในความผิดตามหมวด ๙ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (เพิ่มมาตรา ๑๐๓/๑)
- (๗) กำหนดให้มีการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (เพิ่มหมวด ๙/๑ การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๑๐๓/๒ มาตรา ๑๐๓/๓ มาตรา ๑๐๓/๔ มาตรา ๑๐๓/๕ และมาตรา ๑๐๓/๖)
- (๘) กำหนดให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด (เพิ่มหมวด ๙/๒ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด มาตรา ๑๐๓/๗ มาตรา ๑๐๓/๘ มาตรา ๑๐๓/๙ มาตรา ๑๐๓/๑๐ มาตรา ๑๐๓/๑๑ มาตรา ๑๐๓/๑๒ มาตรา ๑๐๓/๑๓ มาตรา ๑๐๓/๑๔ มาตรา ๑๐๓/๑๕ มาตรา ๑๐๓/๑๖ มาตรา ๑๐๓/๑๗ และมาตรา ๑๐๓/๑๘)
- (๙) กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนของการบริหารสำนักงาน ป.ป.ช. (เพิ่มมาตรา ๑๐๗ (๑๒) และ (๑๓) และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๔ มาตรา ๑๑๐ มาตรา ๑๑๐/๑ และมาตรา ๑๑๑)
- (๑๐) ยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๒๔

#### เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒ ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับต่อไปโดยให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มีผลใช้บังคับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ และให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐(๓) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นใหม่ ประกอบกับรัฐธรรมนูญยังได้เปลี่ยนแปลงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น

จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอดคล้องกับหลักการ  
ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางประการ  
โดยเฉพาะการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้การดำเนินงานของ  
คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ใน  
ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้



บันทึกวิเคราะห์  
 ความจำเป็นในการตรากฎหมาย  
 ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ  
 ปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๒. ผู้เสนอ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๓. ความเป็นมา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสรรหาและการเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการไต่สวนข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น อีกทั้งในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปแล้วบางส่วนซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ ซึ่งต้องดำเนินการภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องเป็นผู้เสนอให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

๔. วัตถุประสงค์

เพื่อเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๕. องค์กรหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการเสนอปรับปรุงกฎหมาย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

## ๖. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

### ๖.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒ ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับต่อไปโดยให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มีผลใช้บังคับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ และให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐(๓) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการได้สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นใหม่ ประกอบกับรัฐธรรมนูญยังได้เปลี่ยนแปลงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางประการโดยเฉพาะการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

### ๖.๒ การใช้บังคับและสภาพบังคับทางกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๖ ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย (๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และตามมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ยังได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งในการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ยังจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา ๓๐๒ ที่ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ โดยให้ประธานกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่มีผลให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอให้มีการปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๒ ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีการเสนอให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเป็นการรับรองให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังคงมีผลใช้บังคับโดยต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เสนอให้มีการปรับปรุงในสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” “ผู้บริหารระดับสูง” “ผู้อำนวยการกอง” และคำว่า “พนักงานไตสวน” เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สิน การไตสวนข้อเท็จจริง และการถอดถอนจากตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๐ ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ จึงจำเป็นต้องกำหนดบทนิยามให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสรรหาและการเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ช. การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงการดำเนินการในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การปรับปรุงกฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์บางอย่างเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและอาจถูกตรวจสอบได้เช่นกัน

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและกระบวนการไตสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การขอให้เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น และกำหนดให้การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ใช้ระบบไตสวน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปรับปรุงกระบวนการไตสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะมาตรา ๒๕๐(๓) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไตสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปได้เท่านั้น รวมทั้งยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้กลไกฝ่ายบริหารเป็นเครื่องมือในการไตสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ด้วย เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน จากกรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้มาโดยมิชอบและสามารถบังคับเอาคืนทรัพย์สินนั้นได้ ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ด้วย เพื่อให้การตรวจสอบทรัพย์สินมีประสิทธิภาพสามารถป้องกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบได้อย่างจริงจัง

(๕) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสอดคล้องกับกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ในหลายฉบับเพื่อสร้างความมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้สามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริงตามลำดับความรับผิดชอบและอำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการ

(๖) ปรับปรุงให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยกำหนดให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดตลอดจนคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด รวมถึงการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคท้าย ซึ่งจำเป็นที่จะต้องบัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้

(๗) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนของการบริหารงานสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้การบริหารราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นเพื่อให้การบริหารราชการสำนักงาน ป.ป.ช. เทียบได้กับองค์กรอื่นที่ได้มีการพัฒนาไปโดยระบบกฎหมายทั้งในเรื่องการจัดระเบียบราชการ การพัฒนาบุคลากร การกำหนดตำแหน่งข้าราชการ รวมถึงการได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๑ ประกอบมาตรา ๑๖๘ ที่ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้

หลักการดังกล่าว ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ หากมีการพิจารณาและตราเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับตามข้อเสนอให้มีการปรับปรุงดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความเป็นระบบ โดยมีขั้นตอนและกระบวนการที่ชัดเจนสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่มีอยู่ให้หมดไปได้ อันจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความคล่องตัว การได้สวนข้อเท็จจริงก็จะทำได้โดยรวดเร็วเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมอย่างแท้จริง

๗. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ความคุ้มค่า และการประเมินผลสัมฤทธิ์

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ถูกตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยตรงที่ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ และหากการบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็จะทำให้รัฐได้รับประโยชน์โดยไม่สูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปโดยเปล่าประโยชน์ ย่อมเกิดความคุ้มค่าต่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งหากมีการปรับปรุงกฎหมายตามที่เสนอก็ย่อมจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้อย่างแท้จริง



**ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒  
กับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พร้อมหลักการและเหตุผลที่แก้ไขเพิ่มเติม**

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	หมายเหตุ หลักการและเหตุผลที่แก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒"	มาตรา ๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...."	
มาตรา ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป	มาตรา ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด ๗๒ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ	
<p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิก</p> <p>(๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘</p> <p>(๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐</p> <p>(๓) พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๘</p>		



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	หมายเหตุ หลักการและเหตุผลที่แก้ไขเพิ่มเติม
<p>มาตรา ๙๓ เมื่อได้รับรายงานตาม มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แล้วให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนา คำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง</p>		
<p>มาตรา ๙๔ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดเลย ไม่ดำเนินการตาม มาตรา ๙๓ ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาหานั้น ๆ</p>		
<p>มาตรา ๙๕ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา ๙๓ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๓ ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้แต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการ</p>		

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	หมายเหตุ หลักการและเหตุผลที่แก้ไขเพิ่มเติม
<p>อัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี</p>		
<p>มาตรา ๙๖ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตาม มาตรา ๘๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาใดๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ</p>	<p>มาตรา ๕๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา ๙๖ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๘๓/๔ หรือมาตรา ๘๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาใดๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว”</p>	<p>- แก้ไขเพิ่มเติมให้รองรับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๘๓/๔</p>
<p>มาตรา ๙๗ ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานเอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง</p> <p>เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงานเอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมี</p>	<p>มาตรา ๕๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒</p> <p>“ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการทหาร ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีโดยถือเป็นอัยการทหารตามกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลทหาร หรือจะมอบหมายให้อัยการทหารเป็นผู้ฟ้องคดีแทนก็ได้”</p>	<p>- แก้ไขเพิ่มเติมให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีหรือมอบหมายให้อัยการทหารเป็นผู้ฟ้องคดีกรณีข้าราชการทหารถูกกล่าวหา</p>

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	เรือเอกอภิชาติ ตันทสิทธิ์
วัน เดือน ปีเกิด	10 กุมภาพันธ์ 2517
สถานที่เกิด	อำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2540 เนติบัณฑิตไทย พ.ศ. 2547
สถานที่ทำงาน	ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการกรม กรมเจ้าท่า
ตำแหน่ง	หัวหน้างานวินัย

