

บทที่ 4

ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินัยข้าราชการครู

1. กระบวนการพิจารณาวินัยข้าราชการครู

1.1 วิธีพิจารณาวินัยข้าราชการครู

1.1.1 ระบบการพิจารณาและสืบพยาน

ระบบการพิจารณาและสืบพยาน เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงในท้องที่กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคดี เป็นผู้วินิจฉัย อาจจำแนกได้เป็นระบบใหญ่ ๆ 2 ระบบ คือ

ก. ระบบไต่สวน

ข. ระบบกล่าวหา

ก. ระบบไต่สวน มีที่มาจากการชำระความของพระในศาสนาโรมันคาทอลิก ซึ่งพิจารณาคดีที่มีผู้กระทำผิดต่อกฎหมายศาสนาด้วยวิธีการซักพอบโดยคณะกรรมการ ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดี จึงมีเพียง 2 ฝ่าย คือ ผู้ไต่สวน และผู้ถูกไต่สวน ไม่จำเป็นต้องมีคนกลาง ผู้ไต่สวนเป็นผู้ซักถามพยาน และเป็นผู้ค้นหาความจริงด้วยตนเอง¹ ระบบไต่สวนถือว่าหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงเป็นของศาล การดำเนินคดีในศาลไม่ว่าจะเป็นการสืบพยาน ซักถามพยาน รวมทั้งสืบพยาน ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้น ถึงแม้คู่ความจะมีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล แต่ศาลสามารถสั่งให้มีการสืบพยานเพิ่มเติมได้อีก วิธีปฏิบัติในการถามพยาน ก็จะทำให้ศาลซักถามก่อน แล้วคู่ความค่อยซักถามภายหลัง ในระบบไต่สวนศาลจะรับฟังพยานหลักฐานทุกประเภท ไม่มีบทคัดพยาน หรือกฎที่ห้ามนำเสนอพยานหลักฐานประเภทหนึ่งประเภทใด เว้นแต่พยานหลักฐานนั้นจะไม่เกี่ยวข้องกับคดี กล่าวโดยสรุปในระบบไต่สวนนั้น ศาลมีหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริง เพื่อที่จะรับฟัง เป็นข้อยุติ คู่ความมีหน้าที่นำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล เป็นการช่วยเหลือศาล

¹โรสภณ รัตนากร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (กรุงเทพมหานคร:โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536) หน้า 24

ทหาหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้อง² ซึ่งระบบนี้ไม่ค่อยเข้มงวดในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการพิจารณา

จ. ระบบกล่าวหา ถือหลักว่าศาลหรือผู้พิพากษา เปรียบเสมือนกรรมการของการต่อสู้คดีที่จะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด การพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของคู่ความ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือตามที่ศาลสั่ง ถ้าคู่ความใดไม่พิสูจน์ข้อเท็จจริงใดที่ตนมีหน้าที่ที่ย่อมแพ้จนประเด็นข้อนั้น ระบบกล่าวหาจึงมีกฎเกณฑ์ในเรื่องการนำเสนอพยานหลักฐานที่ละเอียดและเคร่งครัด มีการกำหนดประเด็นข้อพิพาท หน้าที่นำเสนอพยานหลักฐาน และการรับฟังพยาน เช่น มีบทตัดพยานที่นำมาโดยไม่ชอบ และบทตัดพยานนอกเล่า

สิ่งที่เป็นกลไกในการสืบพยานบุคคลในระบบกล่าวหา คือ การซักค้าน (cross-examination) ระบบกล่าวหาเชื่อว่าการเปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายตรงกันข้ามซักค้านพยานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นหนทางที่จะนำไปสู่การพิสูจน์ความจริง และทำให้ผู้พิพากษาวินิจฉัยคดีนั้นได้อย่างถูกต้อง ในระบบนี้ถึงแม้จะยอมรับอำนาจของศาลในการเรียกพยานมาสืบ หรือในการซักถามพยาน แต่ศาลก็จำกัดบทบาทของตนเอง จะกระทำเฉพาะต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปปล้ำวงข้อเท็จจริงด้วยตนเอง การซักถามของศาลมักจะจำกัดเฉพาะ เพื่อให้คำเบิกความนั้นกระจ่างชัด หรือเมื่อศาลมีข้อสงสัยในความหมายของคำเบิกความเท่านั้น ส่วนการเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมโดยศาลนั้น พบว่ามีน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย³

การพิจารณาวินัยข้าราชการครู เป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างหนึ่ง จัดเป็นกฎหมายปกครองพิเศษ อยู่ในกฎหมายมหาชน ซึ่งในการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะประเทศที่มีระบบศาลคู่ จะมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง ที่ถือหลักว่า ผู้กล่าวหาต้องนำเสนอ (Accusatorial System) มาเป็นวิธีการต่อสู้คดี โดยศาลปกครองต้องลงไปหาข้อเท็จจริง⁴

²พรเพชร วิชิตชลชัย คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
ธาดา, 2536) หน้า 4

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 5

⁴บรรศักดิ์ อูวรรณธเน "ศาลปกครอง กฎหมายปกครอง และตัวอย่างสัญญาทางด่วน"
วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2 (สิงหาคม 2537) หน้า 21

ซึ่งลักษณะเช่นนี้ เหมือนกับการพิจารณาวินัยข้าราชการครู ตัวอย่างเช่น ในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ค. ก.ค.อาจเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้⁵

1.1.2 การรวบรวมพยานหลักฐาน

ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเป็นการหาข้อเท็จจริงว่า มูลกรณีที่ข้าราชการครูถูกกล่าวหา ควรจะมีการลงโทษทางวินัยแก่ผู้นั้นหรือไม่ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญ ก็คือ การสืบสวน และการสอบสวน

1.1.2.1 การสืบสวนทางวินัย⁶ คือการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งกรณีที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูต่อไป

การสืบสวนทางวินัยมี 2 กรณี คือ การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย และการสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย

(1) การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย ได้แก่การสืบสวนเมื่อมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการอาจกระทำผิดวินัย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ที่จะฟังว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้ากรณีมีมูลก็จะดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าสืบสวนแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูลก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัย การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย จึงอาจกระทำโดยลับก็ได้

กรณีที่จะทำการสืบสวนได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย ซึ่งการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยนั้นนับที่มานั้นเป็นมูลกรณีแห่งเรื่องที่ยื่นฟ้องขึ้นหลายทางเช่น

ก. มีผู้ร้องเรียนขึ้นมา โดยผู้ร้องได้แจ้งชื่อและที่อยู่ของตน พร้อมทั้งระบุกรณีที่ถูกกล่าวหาพอที่จะสามารถดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงได้

⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 127 และมาตรา 110 ประกอบกับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 4 และมาตรา 61

⁶สำนักงาน ก.พ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยพิมพ์; 2531) หน้า 115 และคู่มือยกคำในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 99 วรรคห้า

ข. ผู้บังคับบัญชาผู้เห็นหรือสงสัยขึ้นเอง หรือมีผู้บอกให้รู้ หรือพบเห็นจากเอกสารหลักฐาน

ค. ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นแจ้งมาให้ทราบ เช่น จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ง. มีบัตรสนเท่ห์กล่าวหา โดยบัตรสนเท่ห์นั้นระบุพยานหลักฐาน กรณีแวดล้อมชัดเจน ตลอดจนระบุพยานบุคคลแน่นอน

(2) การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย ได้แก่การสืบสวนเฉพาะในกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน ในการลงโทษในความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาจะต้องสืบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความก่อนว่าข้าราชการครุที่กระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นๆ ได้กระทำโดยมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์แสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบราชการ อันเป็นความผิดชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.ค. ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2528) หรือไม่* การสืบสวนในกรณีเช่นนี้ เป็นกระบวนการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครุ ในกรณีที่เป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง ที่ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เหมือนกับกรณีที่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยทั่วไป

วิธีการสืบสวน

การสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีการอย่างไรก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวน การสืบสวนทางวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการเอง หรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวนก็ได้ การสืบสวนอาจกระทำได้โดยทางลับและโดยเปิดเผย กรณีใดจะสมควรสืบสวนโดยเปิดเผยหรือโดยทางลับนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะสืบสวน

*สำหรับข้าราชการพลเรือนนั้น กรณีกฎหมายบังคับให้มีการสืบสวน ได้แก่กรณีตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2536) ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง ข้อ 2(3) และ (4) ซึ่งนอกจากกรณีดังกล่าวในกรณีของข้าราชการครุมาแล้ว ยังมีการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องสืบสวนกรณีละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และการละทิ้งหรือทอดทิ้งราชการนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

1.1.2.2 การสอบสวน

การสอบสวนทางวินัย⁷ คือการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่น เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ได้ความจริงและยุติธรรม และเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้ากระทำผิดจริงก็จะได้ลงโทษผู้กระทำผิดวินัยนั้น

การสอบสวนทางวินัย มี 2 กรณี คือ

- (1) การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย
- (2) การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย

(1) การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่การสอบสวนที่กระทำขึ้นโดยกฎหมายไม่บังคับให้ต้องกระทำ เช่น การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษในกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควร หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนดำเนินการตามกฎหมาย การสอบสวนในกรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการอย่างไรก็ได้ เช่น ผู้บังคับบัญชาจะสอบสวนเองหรือมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสอบสวนก็ได้

(2) การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่การสอบสวนที่กฎหมายบังคับให้ต้องกระทำ เช่น การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายกำหนดวิธีการสอบสวนดังต่อไปนี้

ก. ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา จะต้องเป็นกรณีที่ถูกกล่าวหาที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติไว้เท่านั้น เช่น กรณีข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ⁸

⁷สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, หน้า 11

⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม

ข. ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา และการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รับเรื่องที่ถูกกล่าวหาทั้งหมด จากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว คณะกรรมการจะต้องแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าในการสอบสวนนี้ ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐาน หรือพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อกล่าวหาแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาได้กระทัดรัดหรือไม่อย่างไร เพื่อให้ได้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาจะรับสารภาพหรือปฏิเสธข้อกล่าวหา

ถ้าผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทัดรัดจริงตามข้อกล่าวหา คณะกรรมการจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพโดยให้ถ้อยคำปฏิเสธ หรือไม่ยอมให้ถ้อยคำ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องเริ่มทำการสอบสวนโดยรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาทั้งหมด แล้วพิจารณาว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีน้ำหนักพอสนับสนุนหรือไม่ ถ้าเห็นว่าพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา มีน้ำหนักพอสนับสนุนว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุ วัน เวลา สถานที่ ลักษณะการกระทำเท่าที่ปรากฏ เพื่อเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

เมื่อได้สรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อกล่าวหา และให้โอกาสที่จะนำสืบข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบวัน นับแต่วันได้ทราบสรุปพยานหลักฐาน การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะแก้ข้อกล่าวหา โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวน หรือจะให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำชี้แจงข้อกล่าวหาเป็นหนังสือก็ได้

การทำรายงานการสอบสวน

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนประชุมปรึกษา เพื่อทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ พร้อมทั้งแสดงความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างไรหรือไม่ โดยอาศัยพยานหลักฐานและเหตุผลอย่างไร ถ้ากระทำความผิด เป็นความผิดกรณีใด มาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด หากคณะกรรมการสอบสวนคนใด มีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งแนบไว้กับรายงานการสอบสวนด้วย และรายงานการสอบสวนถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำรายงานการสอบสวน และเสนอสำนวนการสอบสวนต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วถือว่าการสอบสวนแล้วเสร็จ และผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

1.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิด

การพิจารณาความผิด คือการพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะได้รับโทษสถานใด หรือไม่⁹ ทั้งนี้เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโดยเฉพาะ ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดไว้ การพิจารณาความผิดพึงกระทำเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดพอที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แล้ว ทั้งนี้หากเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งมิใช่กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง จะต้องได้ข้อเท็จจริงจากสอบสวน หรือสำเนาคำพิพากษาของศาลแล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง จะได้รับข้อเท็จจริงจากการสอบสวน หรือสืบสวนหรือจากทางใด ๆ ที่พอเชื่อถือได้ก็ได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิด

ในการพิจารณาความผิดทางวินัย มีหลักเกณฑ์ที่ควรคำนึงถึง 2 หลัก คือ¹⁰

⁹สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, หน้า 240

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 242

1.2.1 หลักนิติธรรม

1.2.2 หลักมโนธรรม

1.2.1 หลักนิติธรรม ได้แก่การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดทางวินัยในเรื่องใดนั้น ต้องมีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีบทกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ก็ไม่ถือเป็นความผิดทางวินัย ทั้งนี้การที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดทางวินัย ฐานใดนั้น ต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบ¹¹ ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน¹² ตัวอย่าง เช่น การพิจารณาความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม* หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

- (1) ต้องมีหน้าที่ราชการปฏิบัติ
- (2) วัตถุประสงค์หน้าที่ราชการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
- (3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้
- (4) โดยมิเจตนาทุจริตหรือมิชอบ

ถ้าหากผู้กระทำไม่ครบองค์ประกอบของความรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าว ผู้นั้นย่อมไม่มีความผิดทางวินัยในความผิดฐานทุจริตต่อราชการตามมาตรา¹¹



¹¹สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, หน้า 242

¹²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 ให้นามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม

*พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 82 บัญญัติว่า "การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"

1.2.2 หลักมโนธรรม

มโนธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า conscience หมายถึงความรู้ หรือความรู้สึกของสิ่งที่ผิดและถูก หรือเป็นจริง หรือเป็นจริยธรรม ความรู้สึกทางศีลธรรมทั่วไป เป็นการกระทำ หรือความสามารถในการแยกแยะระหว่างสิ่งที่ถูกหรือผิด เป็นการกระทำหรืออำนาจของการแยกแยะทางศีลธรรม การวินิจฉัยของจริยธรรม หรือเหตุผล ในภาษาไทย มโนธรรม มาจากคำว่า มน = ใจ กับ ธรรม จึงมีความหมายว่า ธรรมที่สถิตอยู่ในใจ¹³

หลักมโนธรรม ได้แก่หลักการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยคำนึงถึง ความรู้สึกทางศีลธรรมหรือจริยธรรม และเหตุผลที่ถูกต้องในการวินิจฉัยความผิดทางวินัย เพราะในบางครั้ง การพิจารณาความผิดทางวินัย โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมอย่างเดียว บางกรณีอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นก็ได้ ตัวอย่างเช่น ข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับเงินค่าธรรมเนียม ได้รับเงินค่าธรรมเนียม และออกใบเสร็จไว้ แล้วไม่นำส่ง อ้างว่าหลงลืมข้อเท็จจริงฟังได้ว่า มิได้เก็บเงินนั้นไว้ในที่ทำการ แสดงว่าเอาเงินนั้นนำชับกับเงินส่วนตัวบ้าง¹⁴ เช่นนี้ถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด กรณีเช่นนี้ต้องปรับบทความผิดเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ และได้ประโยชน์ส่วนตัวจากการเอาเงินนั้นไปใช้ ใช้อำนาจประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว ความผิดฐานนี้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82¹⁵ ซึ่งมาตรา 104¹⁶ บัญญัติว่า

¹³อนุชิต พรหมคิด รอ. ปัญหาการยกเว้นหน้าที่ในการรับราชการทหาร เนื่องจากเหตุผลทางมโนธรรม วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537 หน้า 8

¹⁴สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย หน้า 242

¹⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

¹⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

"... ผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก..."
 ฉะนั้นกรณีนี้ถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดแล้ว จะต้องลงโทษสถานหนัก ถึงแม้เงินนั้น
 จะมีจำนวนเพียง 10 บาท 20 บาท และอยู่กับตัวผู้รับเพียง 2-3 วัน การพิจารณาโดยยึดหลัก
 นิติธรรมอย่างเดียวนั้น อาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นไปได้ จึงต้องนำหลัก
 มนธรรมคือ นำความรู้สึกทางศีลธรรม หรือจริยธรรมมาประกอบการพิจารณาด้วย กล่าวคือ
 ถ้ายึดหลักมนธรรมในกรณีเช่นนี้อาจลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงได้

1.3 ดุลพินิจในการลงโทษ

ในนิติรัฐ (Etat de droit หรือ Rechtsstat) ซึ่งเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้
 ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตน
 อยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรกกำหนด
 สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประเภทที่สองกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐ หรือ
 หน่วยงานใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิด ที่มีผลร่วมกันนั่นก็คือการ
 จำกัดอำนาจของรัฐ โดยให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุด
 ประการหนึ่งของนิติรัฐ ก็คือฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่น นอกไปจากระบบกฎหมายที่ใช้
 บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น กระทำการใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้
 หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการคือ ประการแรกเมื่อฝ่ายปกครองเข้ามามีนิติสัมพันธ์
 กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองอาจกระทำการฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หาได้ไม่
 ประการที่สอง คือในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้ว ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการ
 บังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น (loi) ให้อำนาจไว้
 เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองได้
 เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น จะให้อำนาจโดยตรงหรือโดยปริยาย¹⁷ ทำให้ฝ่ายปกครอง
 ที่เป็นนิติรัฐ ต้องกระทำทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเป็นหลักประกันแก่ปัจเจกชน
 ที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตามองค์กรณีบัญญัติ

¹⁷Carre de Malberg อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3
 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538) หน้า 279

ซึ่งมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย ไม่อยู่ในฐานะที่จะตรากฎหมายที่กำหนดรายละเอียดไว้อย่างแน่นอนชัดเจนที่จะให้ฝ่ายปกครองกระทำทางปกครองตามความมุ่งหมายทุกประการได้ เนื่องจาก การดำเนินการกิจของรัฐมีมากมาย และเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับปัจเจกชน มีข้อเท็จจริงแตกต่างกัน ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติมีการบัญญัติกฎหมายใช้ถ้อยคำผูกมัดฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ในทางปฏิบัติจะเกิดความไม่เป็นธรรม กับปัญหาที่มีข้อเท็จจริงที่ผิดแผกจากรายละเอียดกฎหมายที่บัญญัติไว้ ดังนั้นองค์กรนิติบัญญัติจึงมีการบัญญัติกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์แต่ละกรณีได้

ในทางทฤษฎี อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่กระทำทางปกครอง แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.3.1 อำนาจผูกพัน (mandatory Power หรือ competence liee)

1.3.2 อำนาจดุลพินิจ (discretionay power - pouvoir discretionnaire)

1.3.1 อำนาจผูกพัน หรือนักวิชาการบางท่านเรียกว่า อำนาจผูกมัดหรืออำนาจหน้าที่¹⁸ คืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้า ว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้¹⁹ ซึ่งกฎหมายกำหนดผลไว้เพียงประการเดียว การกำหนดให้อำนาจผูกพันแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อยู่บนความคิดในเรื่องความยุติธรรมโดยทั่วไป คือ ความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อข้อเท็จจริงเฉพาะราย²⁰ ตัวอย่างเช่น กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์แก่เอกชน โดยบัญญัติกำหนดเงื่อนไขการออกใบอนุญาต

¹⁸อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527) หน้า 102

¹⁹Jean Rivero อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ" วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 8 พ.ศ. 2532 หน้า 41

²⁰สมยศ เชื้อไทย, "การกระทำทางปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2530) หน้า 57

ให้ล่าสัตว์ไว้หลายประการ ถ้าเอกชนคนหนึ่งซึ่งยื่นคำร้องขอใบอนุญาตล่าสัตว์ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วน องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์ให้แก่ผู้ร้องหรือเมื่อปรากฏว่าชายและหญิงซึ่งยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรส มีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ครบถ้วน นายทะเบียนจะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือหน้าที่นั่นเอง แต่ที่เราขี้เรียกกันอยู่ว่าอำนาจผูกพันด้วยเหตุผล แต่เพียงว่าคำวินิจฉัยสั่งการที่เป็นผลมาจากการที่องค์การของรัฐ ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตน เป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้เท่านั้นเอง²¹ หรือในการพิจารณาวินัยที่ข้าราชการถูกกล่าวหาในความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ²² อำนาจผูกพันจึงอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งในลักษณะที่ไม่มีทางเลือกอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้ามีข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายต้องการ ก็ต้องสั่งตามที่กฎหมายกำหนด²³ จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงให้แตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ ถ้าไม่ปฏิบัติตามการกระทำของฝ่ายปกครองจะไม่มีผลใช้บังคับได้

1.3.2 อำนาจดุลพินิจ มีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้เช่น เสรีภาพที่กฎหมายให้แก่องค์การของรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่จะตัดสินใจว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรเลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่างที่แตกต่างออกไป และออกคำสั่งตามที่ใดตกลงใจเลือกไว้²⁴ หรือความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง

²¹Charles Eisenmann อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ" วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 8 พ.ศ. 2532 หน้า 41

²²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 วรรคสาม

²³ภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12 (2524) หน้า 70

²⁴Alfred Fisher อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครอง โดยองค์การทางตุลาการ" วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 8 พ.ศ. 2532 หน้า 42

ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจดุลพินิจคือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้น ตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกโดยมีเนื้อความอย่างไร²⁵ หรือกล่าวโดยสรุป อำนาจดุลพินิจ คือ กฎหมายจะให้อิสระในการเลือกกระทำแก่ฝ่ายปกครอง²⁶ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ส่วนใหญ่แล้วจะ เป็นอำนาจที่ประกอบด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจผสมกันไว้ ซึ่งถ้าหากพิจารณาขอบเขตของอำนาจดุลพินิจอาจ แยกได้ 2 กรณี* คือ

(1) กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจอย่างสมบูรณ์ (absolute discretion) กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแต่อย่างใด ตัวอย่าง เช่น การพิจารณาวิญชาธาราชการพลเรือน กรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร²⁷ โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการอย่างไร แล้วแต่ผู้บังคับบัญชาจะเลือกใช้วิธีการใดก็ได้ แต่อย่างไรก็ดีดุลพินิจของฝ่ายปกครองนี้ จะต้องอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การ

²⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 43

²⁶ ฤทธิชัย พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง" หน้า 71

*Brown L.N. and Garner. J.F., ใต้แบ่งอำนาจดุลพินิจไว้ 3 ประเภท คือ

- (1) อำนาจไม่มีดุลพินิจ (no discretion)
- (2) อำนาจดุลพินิจอย่างสมบูรณ์ (absolute discretion)
- (3) อำนาจดุลพินิจอย่างจำกัด (limited discretion)

ดู Brown, L.N. and Garner, J.F. French Administrative Law, (London : Butterworths, 1983) p.153

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 วรรคสอง

คาเนินให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังเช่นในคดี Benjamin²⁸ (C.E. 19 พฤษภาคม 1933) ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ชมรมส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งเมือง Nevers ประเทศฝรั่งเศสมีดำริ จะจัดประชุมทางวรรณกรรมขึ้น และได้เชิญ นาย Rene Benjamin มาแสดงปาฐกถาต่อที่ประชุมนี้ด้วย สหภาพครูได้แจ้งให้นายกเทศมนตรีเมือง Nevers ทราบว่า จะทำการต่อต้านการเดินทางมาแสดงปาฐกถาของ นาย Benjamin ทุกวิถีทาง ทั้งนี้เพราะบุคคลคนนี้ได้เคยกล่าวถ้อยคำดูหมิ่นเหยียดหยามบรรดาครูผู้สอนในโรงเรียนที่ไม่ขึ้นต่อศาสนาไว้ในข้อเขียนต่าง ๆ ของตนหลายครั้ง พร้อมกันนั้นก็ได้เรียกร้อง ทั้งโดยทางหนังสือพิมพ์ ใบปลิว และป้ายโฆษณา ให้บรรดาผู้สนับสนุนโรงเรียนของรัฐ สหภาพตลอดจนกลุ่มฝ่ายซ้ายต่าง ๆ มาชุมนุมต่อต้านด้วย นายกเทศมนตรีแห่งเมือง Nevers พิจารณาแล้วเห็นว่าการเดินทางมาเมือง Nevers ของ นาย Benjamin เพื่อแสดงปาฐกถาทางวรรณกรรม น่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในเมืองนี้ได้ จึงอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติ มาตรา 97 แห่งกฎหมาย ลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ.1884 ซึ่งบัญญัติว่า "นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ออกมาตรการที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย" ออกคำสั่งห้ามมิให้จัดประชุมฟังการแสดงปาฐกถาของ นาย Benjamin ศาลปกครอง พิพากษาว่าคำสั่งของนายกเทศมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้โดยให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาสรุปได้ว่าความไม่สงบเรียบร้อยอันอาจเกิดขึ้นจากการมาปรากฏตัวของ นาย Benjamin ในเมือง Nevers นั้นมิได้ร้ายแรงถึงขนาดที่นายกเทศมนตรีไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ด้วยวิธีอื่น ที่มีความรุนแรงน้อยกว่าคำสั่งดังกล่าว

(2) กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจอย่างจำกัด (limited discretion) อำนาจดุลพินิจกรณีนี้ เป็นอำนาจที่อยู่ระหว่างดุลพินิจอย่างสมบูรณ์ กับอำนาจผูกพัน (ไม่มีดุลพินิจ) ตัวอย่าง เช่น การพิจารณาวินิจฉัยข้าราชการพลเรือน กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี²⁹ กล่าวคือมีดุลพินิจให้เลือกที่จะลงโทษปลดออกหรือไล่ออกก็ได้ แต่จะลงโทษนอกเหนือจากนี้ไม่ได้

²⁸วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2538) หน้า 41

²⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 104

1.3.3 มาตรการในการกำหนดโทษ

หลักสำคัญในการพิจารณาวินัย³⁰ ก็คือการพิจารณาว่าบุคคลจะต้องกระทำความผิด และการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงจากการกระทำนั้น จะต้องได้มาจากกระบวนการพิจารณาที่ชอบ และองค์การพิจารณาวินัยต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งหลักเหล่านี้ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้จะต้องพิจารณาว่ามาตรการที่ลงโทษต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้

อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในการลงโทษทางวินัย จะประกอบอำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจผสมกันไป ดังนั้นในการที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณากำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู จึงต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดอำนาจให้ฝ่ายปกครองในการลงโทษทางวินัยไว้ สำหรับข้าราชการครูซึ่งกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจดังกล่าวไว้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ซึ่งกฎหมายนี้ให้หน้าบทบัญญัติว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนมาบังคับโดยอนุโลม ซึ่งสาระของบทบัญญัติในการกำหนดทางวินัยอาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1.3.3.1 สาระที่เป็นอำนาจผูกพัน กล่าวคือ กฎหมายกำหนดเนื้อความให้แก่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติในการพิจารณาโทษทางวินัย คือ

(1) ในกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก³¹ ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจผูกพันในการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น

(2) ในกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ฝ่ายปกครองดำเนินการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษเป็นภาคทัณฑ์ก็ได้³² ดังนั้น

³⁰Brown, L.N. and Garner, J.F., French Administrative Law, p.151

³¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 104

³²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 103

ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันในการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง คือต้องลงโทษที่มีอัตราโทษสูงกว่าลดขั้นเงินเดือนไม่ได้

(3) กระทำความผิดเล็กน้อย กฎหมายให้ฝ่ายปกครองดำเนินการลงโทษ ภาคทัณฑ์ และถ้ามีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

1.3.3.2 สารที่เป็นอำนาจดุลพินิจ คือกฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเลือกตัดสินใจได้ เช่น ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการที่จะเลือกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการก็ได้ ตามความร้ายแรงแห่งกรณี หรือในกรณีความผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการที่จะเลือกลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด หรือในกรณีกระทำความผิดเล็กน้อย ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการที่จะเลือกลงโทษภาคทัณฑ์ หรืองดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บน หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

แต่อย่างไรก็ตามดุลพินิจของฝ่ายปกครองดังกล่าว ว่าจะมีอำนาจอย่างไรขอบเขต บางกรณีดุลพินิจของฝ่ายปกครองถูกจำกัดโดยกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่น กฎ ก.ค. ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2531)³³ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษอย่างจำกัด ดังกรณีอธิบดีจะลงโทษได้อย่างสูง ลดขั้นเงินเดือนไม่เกินหนึ่งขั้น หรือถูกจำกัดโดยมติคณะรัฐมนตรี เช่น ในกรณีที่ข้าราชการครูเล่นการพนัน แม้จะเป็นการพนันประเภทที่กฎหมายบัญญัติว่าจะเล่นได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากทางการ ถ้าข้าราชการครูได้เล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต มติคณะรัฐมนตรีให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หรือในกรณีข้าราชการครูเสพยาในขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการ มติคณะรัฐมนตรีให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ³⁴ หรือในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีหลัก Detournement de pouvoir (บิดเบือนอำนาจ) ที่ศาลปกครองใช้ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้ต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งจะว่ากล่าวโทษต่อไป

³³ดู กฎ ก.ค.ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2531) ว่าด้วย อำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

³⁴หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496

2. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินัย

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 วรรคสอง³⁵ บัญญัติว่า "...กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และ **สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้...**"

ในปัจจุบันการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสอบสวน จะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสอบสวนจะไม่มีการระบุชื่อพยาน กล่าวคือจะปกปิดชื่อพยาน ทำให้เป็นปัญหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการแก้ข้อกล่าวหาซึ่งจะกระทำไต่ยาก เพราะไม่ทราบว่าใครให้การปรับปรว่าอย่างไร โดยผู้ถูกกล่าวหาเพียงคาดเดาว่าน่าจะเป็นคนนั้นคนนี้ให้การเป็นพยานปรับปรว่าตน ซึ่งไม่อาจทราบว่าบุคคลที่เป็นพยานแท้จริงนั้นเป็นบุคคลใด ถ้าหากมีการระบุชื่อพยานแล้วทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่โอกาสที่จะแก้ข้อกล่าวหาได้ง่ายขึ้น เพราะรู้ว่าพยานเป็นใคร และพยานมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นหรือไม่ หรืออคติต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ ผู้ถูกกล่าวหาจะได้หักล้างถ้อยคำพยานได้อย่างชัดเจน

แต่อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของการพิจารณาวินัยนอกจากการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว หลักสำคัญประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือประสิทธิภาพของการบริหาร หรือการบังคับบัญชา ถ้าหากให้มีการเปิดเผยชื่อทุกกรณี อาจเป็นผลเสียต่อการพิจารณาวินัยหรือการบริหารราชการได้ เช่น อาจไม่มีบุคคลมาเป็นพยานในการพิจารณาวินัยเรื่องนั้น เพราะเกรงกลัวจะได้รับอันตรายจากผู้ถูกกล่าวหา หรืออาจเป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการ ดังนั้นการเปิดเผยชื่อพยานควรคำนึงถึงประสิทธิภาพของการบริหารหรือการพิจารณาวินัยด้วย

³⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 4 และมาตรา 61

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ข้าราชการครูส่วนใหญ่ไม่มีความรอบรู้ในวิธีการดำเนินการทางวินัย และตามกฎหมายปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารกำหนดให้สิทธิแก่ข้าราชการครูในการที่จะได้รับความปรึกษา หรือให้การช่วยเหลือทางด้านกฎหมายเมื่อได้รับแจ้งข้อกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางวินัยขึ้น การที่ไม่มีบุคคลให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย ในหลายกรณีทำให้ข้าราชการครูยอมรับผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ดังเช่นกรณีที่ข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาได้หว่านล้อมให้ข้าราชการครูรับสารภาพ เพราะง่ายต่อการพิจารณาวินัย โดยมีข้อเสนอว่าจะช่วยเหลือโดยจะลงโทษสถานเบา ถึงแม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะได้ลงโทษสถานเบา คือ ลงโทษฐานกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่เมื่อได้รายงานการลงโทษให้องค์การตรวจสอบ หรือควบคุมการลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป หรือ ก.ค. มีหลายกรณีที่องค์การชั้นเหนือขึ้นไป หรือ ก.ค. เพิ่มโทษเพื่อให้เหมาะสมกับความผิดตามมาตรฐานโทษที่ ก.ค. กำหนดไว้ หรือที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนด และข้าราชการครูมักอ้างในชั้นอุทธรณ์ว่าที่ได้รับสารภาพนั้น เพราะเป็นการเข้าใจผิดเนื่องจากเชื่อผู้บังคับบัญชาว่าจะช่วยเหลือให้ได้รับโทษสถานเบาทั้ง ๆ ที่ตนไม่ได้กระทำเช่นนั้นจริง ซึ่งกรณีเช่นนี้ในต่างประเทศ เช่นสหรัฐอเมริกา การมีนายให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกกล่าวหา ถือว่าเป็นกรณีหนึ่งที่กำหนดไว้ในหลัก due process of law ดังนั้นในการพิจารณาวินัยข้าราชการครูควรจะมีผู้ให้คำปรึกษา หรือช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ข้าราชการครูด้วย

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง กฎหมาย และกฎของฝ่ายบริหารไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการรับฟังพยาน ในระบบไต่สวนถือว่าหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงเป็นขององค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยคดี ในระบบนี้การรับฟังพยานหลักฐานทุกประเภทไม่มีบทตัดพยานหรือกฎที่ห้ามนำเสนอพยานหลักฐานประเภทหนึ่งประเภทใด เว้นแต่พยานหลักฐานนั้นจะไม่เกี่ยวข้องกับคดี ซึ่งหลักนี้เป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาคดีขององค์กรทางปกครองทั้งในประเทศที่เป็นระบบ civil law และระบบ common law ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบการพิจารณาคดีและการสืบพยานของศาลที่เป็นระบบกล่าวหาด้วย ดังเช่นในประเทศอังกฤษ ศาลได้วินิจฉัยในคดี Miller V. Minister of Housing and Local Government (1968)³⁶ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการไต่สวนตาม

³⁶Garner, J.F., Administrative Law (London :Butterworth, 1979)

กฎหมายผังเมืองซึ่งผู้ตรวจการฯได้รับจดหมายจากบุคคลซึ่งไม่ได้เข้าร่วมในการไต่สวน และไม่ได้ให้คำรายงาน Lord Denning ได้กล่าวว่า พยานบอกเล่า (hearsay) เป็นพยานที่รับฟังได้ ในการพิจารณาคณะกรรมการตามกฎหมาย (tribunal) แต่ในการรับฟังของคณะกรรมการจะต้องปฏิบัติตามหลัก natural justice

การที่กฎหมาย และกฎของฝ่ายบริหาร ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังพยานนั้น ท้าให้ในทางปฏิบัติ ผู้พิจารณาคดีได้นำหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังพยานในคดีอาญามาใช้กับการพิจารณาคดีวินัย ทำให้การรับฟังพยานในบางกรณี โดยเฉพาะการรับฟังพยานบอกเล่า ผู้พิจารณา วินัยมักอ้างประกอบการวินิจฉัยว่าเป็นพยานที่รับฟังไม่ได้ ซึ่งเป็นการผิดหลักเกณฑ์ การรับฟังขององค์การวินัยทางปกครอง ดังนั้นควรจะมีการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังพยานไว้ในกฎหมาย และกฎของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินัย

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการลงโทษ

การรับสารภาพในคดีอาญา ถือว่าเป็นการให้ความรู้แก่ศาล อันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา และเป็นเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมาย มาตรการ 78 ส่วนการรับสารภาพในการพิจารณาวินัยตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2536) ถือเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ หรือกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) การรับสารภาพของผู้กล่าวหาอาจมีผลเท่ากับคณะกรรมการสอบสวนสามารถประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณามีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งทำให้เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวินัย แต่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับผลดีจากการใช้ดุลพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชา แต่ประการใด เพราะบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎของฝ่ายบริหาร ในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษสำหรับผู้ต้อสูคดี กับผู้รับสารภาพจะได้รับโทษเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้รับสารภาพที่จะต้องรับโทษเท่าเทียมกับผู้ต้อสูคดี จึงควรมีมาตรการในการกำหนดดุลพินิจในการลงโทษ แก่ผู้รับสารภาพให้เป็นเหตุลดหย่อนโทษได้

3. แนวทางแก้ไขปัญหา

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณา

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 102 วรรคสอง ซึ่งใช้บังคับสำหรับข้าราชการครูโดยอนุโลม บัญญัติว่า "...การสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้..." การที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ เป็นการให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการที่จะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองมักเลือกไม่ระบุชื่อพยาน ซึ่งทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสทราบว่าบุคคลใดปรักปรำตนนั้น กรณีเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการบัญญัติกฎหมายให้มีการเปิดเผยชื่อพยาน โดยมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย หรือให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูโดยเฉพาะ โดยให้มีข้อความที่บังคับว่าในการสรุปพยานหลักฐานที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาโดยฝ่ายปกครองต้องระบุพยานด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบริหารงานราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีข้อยกเว้นการระบุชื่อในบางกรณี โดยให้ผู้บังคับบัญชาระดับอธิบดีมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เช่นในกรณีที่จะทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานไม่สะดวกหรือการเปิดเผยชื่ออาจเป็นอันตรายต่อพยาน หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความลับของทางราชการ

ส่วนกรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความรอบรู้ในวิธีการดำเนินการทางวินัยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายควรจะให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่และเป็นธรรม การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความรอบรู้ในการดำเนินการทางวินัย ทำให้เกิดความเสียเปรียบในการต่อสู้คดี โดยเฉพาะในคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาในความคิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายควรกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนสอบถามผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องเกี่ยวกับการมีที่ปรึกษากฎหมาย หรือช่วยเหลือด้านกฎหมาย ก่อนที่จะเริ่มต้นทำการสอบสวน ถ้าหากผู้ถูกกล่าวหาต้องการที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยเหลือด้านกฎหมาย ควรให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในระยะหนึ่งก่อน ซึ่งการทำเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่และเป็นธรรม ในการแก้ไขให้บทบัญญัติในทำนองนี้ จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 หรือให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการ

ดำเนินการทางวินัยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูโดยเฉพาะก่อนแล้วแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.พ. หรือให้มีกฎ ก.ค. เกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น

ในส่วนของ การรับฟังพยานถึงแม้ว่าจะมีกำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) แต่ไม่ได้ครอบคลุมทุกประเด็น โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการรับฟังพยานบุคคล ไม่ได้มีการกล่าวถึงเลย จึงต้องใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาปรับใช้กับวิธีการพิจารณาวินัย ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ดังนั้นวิธีพิจารณาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงไม่เหมาะสม ควรมีการบัญญัติกฎหมายเกณฑ์การรับฟังพยานเป็นการเฉพาะสำหรับการพิจารณาทางวินัย ขึ้น จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับดุลพินิจในการลงโทษ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การรับสารภาพเป็นการแสดงถึงจิตใจของผู้กระทำผิด ไม่ได้มีจิตใจชั่วร้ายอย่างเต็มที่ ประกอบกับการรับสารภาพเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการทางวินัย เป็นอย่างมากจึงควรมีมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้รับสารภาพ เพื่อจูงใจให้ผู้กระทำผิดรับสารภาพด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการบัญญัติกฎหมาย ให้ดุลพินิจในการลงโทษแก่ผู้บังคับบัญชา หรือองค์คณะบุคคลในการพิจารณาโทษทางวินัยในความคิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีที่โทษนั้นไม่มีมติ คณะรัฐมนตรีกำหนดระดับโทษในความคิดนี้ให้ลงโทษเป็นความคิดวินัยอย่างร้ายแรงในระดับโทษลดขั้นเงินเดือนได้ ตัวอย่างเช่น ข้าราชการครูกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง กรณีกระทำผิดน้อยอง ซึ่งไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดระดับโทษไว้ เป็นต้น จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการลงโทษแก่ผู้รับสารภาพให้เป็นคุณแก่ผู้ที่ต่อสู้คดี โดยให้ได้รับโทษขั้นสูงสุดในความคิดวินัยอย่างร้ายแรง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย