



บทที่ 2

กระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยทั่วไปและของต่างประเทศ

ก. กระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยทั่วไป

ในรัฐสมัยใหม่มีหลักการที่สำคัญอยู่หลักหนึ่งว่า บุคคลไม่อาจถูกพรากไปซึ่งสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของตนโดยปราศจากโอกาสที่จะต่อสู้ปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนเหล่านั้น ซึ่งหลักการนี้ตรงกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษซึ่งถือว่าบุคคลย่อมมีสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ขึ้นพื้นฐานที่ผู้ใดจะมาพรากไปมิได้ เว้นแต่จะมีบทกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และในกรณีเช่นนี้ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากองค์กรของรัฐที่ไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับคดีนั้น องค์กรของรัฐดังกล่าวก็ต้องให้โอกาสแก่บุคคลนั้นที่จะทำการปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนได้อย่างเต็มที่ด้วย หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ได้มาใช้ในการพิจารณาคดีของศาล และได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรตุลาการเพราะการวินิจฉัยสั่งการขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของเอกชน และต่อมาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ก็ได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการด้วย

การที่นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ในกระบวนการสอบสวน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการนั้น ก็เนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่าง ข้าราชการกับรัฐหรือองค์กรของรัฐในรัฐสมัยใหม่ เป็นผลให้ข้าราชการมีหน้าที่ต่อ รัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกันข้าราชการก็มีสิทธิบาง ประการที่จะได้รับจากรัฐหรือองค์กรของรัฐด้วย เช่น สิทธิที่จะได้รับเงินเดือน สิทธิที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่งตามความรู้ความสามารถ ของตน สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษทางวินัยโดยปราศจากการกระทำผิดทางวินัย เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีการลงโทษข้าราชการทางวินัยซึ่งผลของการลงโทษนั้นกระทบ กระเทือนต่อสิทธิและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษซึ่งถือ ว่ามีฐานะเป็นเอกชนผู้หนึ่งในกรณีนี้จึงต้องนำเอาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ มาใช้และกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการก็จะต้อง ดำเนินการตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเช่นเดียวกันด้วย กล่าวคือ ผู้ทำการสอบสวนตลอดจนผู้บังคับบัญชาผู้ใช้อำนาจลงโทษข้าราชการจะต้องไม่เป็น ผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนทำการสอบสวนนั้น และ จะต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยกระทำการปกป้อง สิทธิและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนได้อย่างเต็มที่

อนึ่ง การนำเอาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ในกระบวนการ วินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรรัฐฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรตุลาการ ซึ่งรวมถึงกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการนั้น ไม่ จำเป็นที่จะต้องนำมาใช้โดยเคร่งครัดเหมือนกับว่าเป็นการพิจารณาคดีในศาล¹

¹J.F. Garner, Administrative Law, 5th ed (London : Butterworths, 1979) pp. 129-130.

เช่น ไม่ต้องให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสาบานตน และไม่ต้องมีการซักพยานตั้งเช่น การพิจารณาคดีในศาล เป็นต้น ซึ่งองค์กรของรัฐอาจจะหาข้อมูลโดยวิธีที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดได้ แต่ต้องให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนอย่างเต็มที่ด้วย

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice)

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดีการถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลักนี้มีต้นกำเนิดจากมหาบัตร (Magna Carta) ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมที่สำคัญ มาตรา 39 ซึ่งหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่มีต้นกำเนิดมาจากมาตรา 39 นี้เองโดยได้บัญญัติไว้ว่า "No free man shall be taken, imprisoned, outlawed, banished or in any way destroyed, nor will we proceed against or prosecute him, except by the lawful judgement of his peers and by the law of the land"²

จากบทบัญญัติของมหาบัตรดังกล่าว เป็นผลให้ศาลต้องยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างเคร่งครัดในการที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท คาวินิจฉัยชี้ขาดที่ขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าวก็จะตกเป็นโมฆะ ซึ่งต่อมาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ก็ขยายขอบเขตการบังคับใช้ โดยเป็นหลักวิธี

²Arthur L. Goodhart, Law of the land

(Charlottesville : The University Press of Virginia, 1966), p.14.

พิจารณาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามในการวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของประชาชน และกับควาวินิจฉัยที่ใส่บุคคลออกจากตำแหน่งทางราชการด้วย โดยถือว่าการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งในเรื่องดุลพินิจและวิธีพิจารณาจะต้องกระทำในขอบอำนาจที่ยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการฝ่าฝืนหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจ ซึ่งมีผลทำให้การกระทำนั้นเสียไปหรือตกเป็นโมฆะเช่นกัน

ในระยะแรก ๆ ของการนำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้กับองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองนั้น เป็นการนำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ในลักษณะที่บังคับและสมบูรณ์ จึงไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจอิสระในการเลือกปฏิบัติและทำให้การใช้หลักนี้ในวิธีพิจารณาความทางปกครองเข้มงวดไม่ยืดหยุ่น ต่อมาเมื่อแนวความคิดเสรีนิยมเจริญขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก็ได้มีการพัฒนาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติขององค์กรฝ่ายปกครองเป็น "หลักความเป็นธรรม" (fairness) แทน ซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้อย่างสัมพันธ์เหมาะสม กล่าวคือ ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจเลือกความเหมาะสมในการประกันสิทธิของประชาชนและรักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพของการดำเนินการของรัฐ ความยืดหยุ่นดังกล่าวจึงเปิดโอกาสให้มีการนำข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ เช่น กรณีฉุกเฉิน เป็นต้น

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 หลัก คือ หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง (Nemo Debet Esse Judex in Propria Causa) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias) และหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem) ซึ่งโดยปกติแล้ว

หลัก 2 ประการนี้จะถูกบังคับใช้พร้อม ๆ กัน แต่อย่างไรก็ตามหลัก 2 ประการนี้ก็สามารถแยกจากกันได้ คือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักความไม่มีอคติในการพิจารณาและวินิจฉัยนั้น ก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงอยู่ และในทางกลับกันการไม่สามารถบังคับใช้หลักการรับฟังก็ไม่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้หลักความไม่มีอคติ

1. หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง (Nemo Debet Esse Judex in Propria Causa) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias)

หลักนี้มีรากฐานมาจากแนวความคิดที่ต้องการที่จะให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดมีความเป็นกลางปราศจากความลำเอียง เพื่อที่จะได้พิจารณาวินิจฉัยได้อย่างไม่ลำเอียงอันจะทำให้บุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยดังกล่าว มีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยและกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวจากแนวความคิดนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดซึ่งมีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทที่ตนจะวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ไม่อาจจะวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีดังกล่าวได้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม เนื่องจากถือว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทของตนเอง ซึ่งหลักการนี้ได้มีการยอมรับเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษในคดี Dr. Borham (1610)³ คดีนี้แพทย์ผู้หนึ่งถูกคณะกรรมการแพทย์ปรับเนื่องจากประกอบวิชาชีพโดยมิได้รับอนุญาต เมื่อคดีไปสู่ศาล ศาลได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการแพทย์ไม่มีอำนาจที่จะสั่งปรับนายแพทย์ผู้นั้น โดยถือว่าคณะกรรมการแพทย์เป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง เพราะคำปรับครั้งหนึ่งจะตกเป็นของคณะกรรมการแพทย์ที่สั่งปรับ ซึ่งถือว่าเป็นการขัดต่อสิทธิและเหตุผล อันเป็นไปไม่ได้ที่จะปฏิบัติเช่นนั้น การวินิจฉัยจึงเป็นโมฆะ

³Garner, Administrative law, 5 : 133-134.

ตามคอมมอนลอว์ได้แบ่งอคติที่ทำให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย (financial interest) และกรณีสถานการณ์ที่ทำให้อาจจะเกิดอคติความลำเอียงในเรื่องที่ทาคำวินิจฉัย (likelihood of bias)

1) การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยนั้น ทำให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดไม่อาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ดังนั้น ผู้วินิจฉัยที่มีส่วนได้เสียทางการเงินจึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยสำหรับส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้เกิดขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยนั้นจะต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรง แม้จะเพียงเล็กน้อยก็ทำให้เกิดขาดคุณสมบัติ⁴ และตามหลักคอมมอนลอว์ก็มีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียทางการเงินว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินนั้นมื่อคดี⁵

2) สถานการณ์ที่ทำให้อาจจะเกิดอคติความลำเอียงในเรื่องที่ทาคำวินิจฉัย ตามหลักคอมมอนลอว์อาจมีได้หลายประการ เช่น การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานการวินิจฉัย โดยอาจเป็นญาติพี่น้องหรือเคยเป็นมิตรหรือศัตรูกันมาก่อน รวมทั้งการเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจ หรือนายจ้างลูกจ้าง นอกจากนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังขยายไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยกับประเด็นที่จะวินิจฉัย และการมี

⁴Wade, Administrative law, 5 : 424.

⁵D. Foulkes, Administrative law, 5th ed. (London : Butterworths, 1982), p.427.

ความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยว่าจะวินิจฉัยอย่างไรด้วย⁶ เช่น การที่เคยเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นนั้นมาแล้ว⁷ หรือเป็นผู้กล่าวหาหรือผู้ร้องเรียนในประเด็นที่จะวินิจฉัยเสียเอง อันเป็นการกระทำหน้าที่ที่ขัดแย้งกันและถือว่าไม่อาจจะทำการวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง⁸ สำหรับการแสดงความเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยนั้น โดยปกติแล้วการมีความเห็น เช่นนี้จะไม่ทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้วินิจฉัย เพราะการมีความเห็นล่วงหน้าไม่ได้หมายความว่าผู้วินิจฉัยจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างเป็นกลาง แต่การแสดงความเห็นล่วงหน้าในประเด็นที่จะวินิจฉัยอย่างขัดแย้งต่อประชาชนทั่วไปว่าจะวินิจฉัยในประเด็นนั้นอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไรจะทำให้ผู้วินิจฉัยไม่สามารถวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง⁹

แต่อย่างไรก็ตามหลักปราศจากส่วนได้เสียหรือหลักปราศจากอคตินี้ อาจมีข้อยกเว้นในบางกรณีโดยยอมให้ผู้ขาดคุณสมบัติดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปได้ เช่นในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียหรือมีอคติทำการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนั้นได้ หรือกรณีมีความจำเป็นที่ต้องบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดไว้แล้ว โดยถือว่าฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่แล้ว ซึ่งกรณีเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหลักไม่มีส่วนได้เสียหรือปราศจากอคติอย่างไร¹⁰

⁶P. Jackson, Natural Justice, 2nd ed. (London : Sweet & Maxwell, 1979), p.35.

⁷Wade, Administrative law, 5 : 434.

⁸Ibid. p.433.

⁹H. Whitmor, Principle of Australian Administrative law, 5th ed. (Sydney : The law book Co., Ltd, 1980),p.129.

¹⁰Ibid, p.130.

2. หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem)

หลักนี้มีรากฐานมาจากแนวความคิดที่ว่าผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่จะรับรู้ข้อเท็จจริงได้ดีที่สุดก็คือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยนั่นเอง ฉะนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากบุคคลดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสมจากแนวความคิดนี้เองจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่วินิจฉัยจะต้องฟังความอีกฝ่ายหนึ่งในการวินิจฉัย ซึ่งหลักนี้ขยายไปว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาทจะต้องฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งหลักการนี้ได้มีการยอมรับเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษในคดี R.V. Cambridge University (1723)¹¹ ซึ่งเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยไม่ยอมมาทำปริญญาแก่ Dr. Bentley โดยมีได้ให้โอกาสแก่ Dr. Bentley ที่จะมาให้การชี้แจงเหตุผล ดังนั้นคำวินิจฉัยของมหาวิทยาลัยจึงเป็นโมฆะ เพราะมิได้มีการฟังความจาก Dr. Bentley ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัย

หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายนี้ นอกจากจะหมายถึงสิทธิที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลของตนแล้ว ในประเทศอังกฤษยังรวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหาล่วงหน้าก่อนที่จะมีการพิจารณาด้วย อันได้แก่ สิทธิที่จะทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ สิทธิที่จะทราบถึงลักษณะคดีที่ต้องเผชิญและสิทธิที่จะทราบถึงกำหนดเวลาและสถานที่ที่จะมีการพิจารณา¹²

แม้หลักการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย จะเป็นหลักที่ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยจะต้องปฏิบัติตามในการพิจารณาและวินิจฉัยที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของบุคคล แต่หลักการรับฟังดังกล่าวมีข้อยกเว้นคือ

¹¹Garner, Administrative law, 5 : 127-128.

¹²Ibid, p.113.

1) กรณีที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นหลักการรับฟังความจาก คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไว้ กฎหมายบางฉบับได้บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ วินิจฉัยไม่จำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิก่อนวินิจฉัย แต่ศาล อังกฤษจะยอมรับบทบัญญัติที่ยกเว้นหลักการรับฟังก็ต่อเมื่อกฎหมายได้บัญญัติยกเว้น หลักการรับฟังไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น เพราะหลักการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสอง ฝ่ายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ยึดถือปฏิบัติของคอมมอนลอว์ แต่ในบางกรณีสามารถ ที่จะสรุปจากบทบัญญัติของกฎหมายได้ว่ากฎหมายไม่ต้องการให้รับฟังข้อเท็จจริง ก่อนที่จะวินิจฉัยในชั้นต้น ถ้ากฎหมายบัญญัติให้รับฟังข้อเท็จจริงในการพิจารณาชั้น อุทธรณ์¹³

2) กรณีที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัย และเพื่อความสงบสุขสาธารณะ อย่างเช่นการวินิจฉัยเพื่อสั่งยึดหรือทำลายพืชหรือ อาหารที่เป็นพิษต่อสุขภาพของผู้บริโภค จะต้องวินิจฉัยโดยด่วนโดยไม่ต้องยึดถือ หลักฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย¹⁴

3) กรณีการวินิจฉัยในชั้นเตรียมที่ยังไม่มีผลกระทบต่อ สิทธิ การวินิจฉัยว่าจะฟ้องร้องหรือดำเนินการพิจารณาการสอบสวนที่กระทบต่อ สิทธิ ไม่ต้องแจ้งคำบอกกล่าวหรือแจ้งพยานหลักฐานให้บุคคลที่จะถูกฟ้องร้องหรือ สอบสวนทราบ แม้คำวินิจฉัยนั้นจะก่อให้เกิดผลร้ายก็ตาม เพราะในการวินิจฉัยใน ชั้นเตรียม หรือในการวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงมีมูลพอที่จะดำเนินการสอบสวน หรือไม่นั้น บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิมีโอกาที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหาและพยาน หลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีโอกาสที่จะให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาที่จะ เกิดขึ้นภายหลัง¹⁵

¹³Wade, Administrative law, 5 : 437.

¹⁴Ibid., pp. 221-222.

¹⁵Foulkes, Administrative law, 5 : 478.

ผลของคำวินิจฉัยที่ขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

โดยที่หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักที่กำหนดขอบอำนาจให้กับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาและวินิจฉัยโดยขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงเป็นการกระทำที่เกินอำนาจ คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงมีผลเป็นโมฆะ แต่จะเป็นโมฆะสำหรับบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยนั้นเท่านั้น¹⁶ และจะมีผลเป็นโมฆะเมื่อศาลได้วินิจฉัยว่าคำสั่งนั้นเป็นโมฆะ ดังนั้นคำวินิจฉัยที่ขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงมีผลผูกพันบุคคลที่ได้รับคำวินิจฉัยนั้นจนกว่าศาลจะวินิจฉัยให้เป็นโมฆะ¹⁷ เมื่อเป็นดังนี้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยที่ขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจะต้องใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยนั้น ถ้าบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิไม่ใช้สิทธิทางศาล คำวินิจฉัยที่ขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตาก็จะกลายเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายและผูกพันบุคคลที่ได้รับคำวินิจฉัยนั้นตลอดไป

ข. กระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา

การศึกษาในหัวข้อนี้จะได้แบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ ในหัวข้อที่หนึ่งจะศึกษาถึงเรื่องหลักศูนคติกระบวนการ (Due process of Law) อันเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกาและในหัวข้อที่สองจะศึกษาถึงเรื่องกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

¹⁶Wade, Administrative law, 5 : 478.

¹⁷Foulkes, Administrative law, 5 : 253.

1. หลักศุภนิติกระบวนการ (Due process of Law)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการยอมรับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยมีการนำไปใช้ในรูปของหลักศุภนิติกระบวนการ (Due process of Law)

หลักศุภนิติกระบวนการ (Due process of Law) หมายถึงกระบวนการอันถูกต้องตามกฎหมายซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติในกรณีที่จะดำเนินการใด ๆ อันอาจกระทบต่อชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของเอกชน หลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1791 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ปี ค.ศ. 1868 ประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการรับฟังการไต่สวน (hearing) และหลักการแจ้งให้ทราบก่อนล่วงหน้า (notice) ซึ่งศาลฎีกาสหรัฐ (Supreme Court) ได้อาศัยหลักกฎหมายดังกล่าวตีความกำหนดข้อบังคับใด ๆ ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามได้ ไม่ว่าจะมีความหมายที่ออกโดยรัฐสภา หรือกฎระเบียบขององค์กรฝ่ายปกครองได้บัญญัติหรือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินของเอกชน การที่ศาลฎีกาสหรัฐวางหลักดังกล่าวไว้ก็คือวิธีการ Judicialization ซึ่งเป็นการบังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องนำวิธีพิจารณาของศาลมาใช้นั่นเอง ซึ่งสิทธิของเอกชนก็จะได้รับการคุ้มครองในลักษณะเกือบจะเป็นอย่างเดียวกันกับสิทธิของจำเลยในคดีอาญา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะมีลักษณะดังนี้¹⁸

- 1) สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้า ซึ่งประเด็นและเรื่องให้องค์กรฝ่ายปกครองจะสั่งหรือวินิจฉัย
- 2) สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานและข้อโต้แย้ง

¹⁸รัชย์ วิวิตเสวี, "โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน" ดุลพาท (กรกฎาคม-สิงหาคม 2533), หน้า 59.

- 3) สิทธิที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์
ของตน
- 4) สิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทน
- 5) สิทธิที่จะไม่ให้มีการวินิจฉัยโดยอาศัยพยานหลักฐานนอก
สำนวน
- 6) สิทธิที่จะเข้าถึงบันทึกและข้อเท็จจริงอันสมบูรณ์

การให้องค์รฝ่ายปกครองนำวิธีพิจารณาของศาลมาใช้ดังกล่าวนี้
มิได้มีการบังคับให้องค์รฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ดังเช่นที่ปฏิบัติกัน
ในวิธีพิจารณาของศาล เพราะหลักเกณฑ์บางเรื่อง เช่น การรับฟังพยานบอกเล่า
หรือหลักการถือบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยขององค์รฝ่ายปกครอง สามารถปฏิบัติให้ยืด
หยุ่นไปจากหลักเกณฑ์ของศาลได้เพียงพอที่ไม่ขัดต่อหลักความยุติธรรม เพื่อให้
สอดคล้องกับหลักของกระบวนการทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นระบบได้ส่วนมาก
กว่าระบบกล่าวหาที่ศาลใช้อยู่

ในเรื่องการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั้น ในประเทศสหรัฐ
อเมริกามีการยอมรับโดยวางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 7 (C) ของ
Administrative Procedure Act 1946 ว่า "คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิที่จะแสดง
ข้อกล่าวหาหรือข้อแก้ตัวของตน โดยแสดงพยานหลักฐานด้วยวาจาหรือเป็นลาย
ลักษณ์อักษร และมีสิทธิซักค้านเพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงโดยสมบูรณ์" ซึ่งศาล
ฎีกาสหรัฐก็ได้ยืนยันถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในคดี Philadelphia Co V.
Securities Exchange Commission (1948) ว่า "การวินิจฉัยข้อพิพาทไม่
ว่าจะเป็นโดยศาลหรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการไม่อาจจะทำได้โดยชอบถ้าไม่ได้มี
การพิจารณาข้อเท็จจริง โดยให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้มีโอกาสที่จะรู้ข้ออ้างของฝ่าย
ตรงข้าม ได้รับฟังพยานหลักฐานที่ฝ่ายตรงข้ามอ้าง ได้ซักค้านพยาน ได้แสดงพยาน
หลักฐานของตนเอง และได้โต้แย้งฝ่ายตรงข้าม สิ่งเหล่านี้คือหลักสุภานิติกระบวนการ
ตามกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5"

หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายดังกล่าว ได้ขยายรวมไปถึงสิทธิที่จะมีโอกาสได้รู้ถึงข้อเรียกร้องและพยานหลักฐานของฝ่ายตรงข้าม และมีการให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างมากโดยนำวิธีพิจารณาคดีอย่างศาลมาใช้

(Judicialization) คือให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้าซึ่งประเด็น และเรื่องที่ต้องครฝ่ายปกครองจะสั่งหรือวินิจฉัย นอกจากนั้นยังมีสิทธิที่จะอธิบายหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาของฝ่ายตรงข้าม และนำเสนอพยานหลักฐานและข้อโต้แย้งหักล้างพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของตน ทั้งยังมีสิทธิที่จะซักค้านและมีสิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทนตนด้วย

ส่วนในเรื่องหลักการไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักปราศจากอคตินั้น ศาลฎีกาสหรัฐได้ใช้หลักศุภนิตติกระบวนการด้วยความไว้ว่า องค์การฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) โดยหน้าที่แล้วจะต้องกระทำโดยปราศจากความอคติทั้งหมด¹⁹ การที่ศาลฎีกาสหรัฐได้ตีความไว้ดังกล่าว จึงทำให้วิธีพิจารณาขององค์กรกึ่งตุลาการดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาของศาลมากยิ่งขึ้น กล่าวคือได้นำระบบวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมในเรื่องการคัดค้านผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่มีส่วนได้เสียในคดีมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง และในกรณีที่คำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรฝ่ายปกครองนั้น เป็นคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่มีอคติแล้วคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นจะถูกเพิกถอนเสีย

2. กระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในหัวข้อย่อยนี้จะศึกษาเฉพาะกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการของรัฐบาลกลางเท่านั้น

¹⁹Frank E. Cooper, State administrative law, 1st ed. (U.S.A. : The Bobbs-Merril Company, Inc., 1965), p.338.

ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย องค์กรต้นสังกัดซึ่งมีอำนาจควบคุมดูแลข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นผู้เริ่มดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้นก่อน โดยก่อนที่องค์กรต้นสังกัดจะพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น องค์กรต้นสังกัดจะต้องส่งหมายแจ้งข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อกล่าวหา ให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 30 วันก่อนการดำเนินการคดี เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งแล้ว ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะยื่นคำให้การ เป็นลายลักษณ์อักษรและเสนอพยานหลักฐาน เพื่อหักล้างข้อกล่าวหาได้ภายในกำหนดเวลาอันสมควร ซึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือกว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นผู้วินิจฉัยและพิจารณาโทษของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากคำกล่าวหาและคำให้การตลอดจนพยานของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหลักฐานในขั้นนี้จะไม่มีการสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดี เมื่อผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้วินิจฉัยและพิจารณาโทษเป็นประการใดแล้วต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวจะไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อป้องกันความลับของรัฐบาลและเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกพิจารณาลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (the Civil Service Commission) ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่คำสั่งลงโทษมีผลบังคับ โดยในคำร้องอุทธรณ์ต้องเสนอเหตุผลเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กรต้นสังกัดและต้องเสนอพยานหลักฐานประกอบ ซึ่งในขั้นนี้ เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการพลเรือนจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนที่มีลักษณะคล้ายการพิจารณาคดีของศาลดั่งมีรายละเอียดดังนี้²⁰

²⁰Chiranit Havanond, "Procedural Protection of Civil Servants in Thailand" (Dissertation for the Master of Laws Degree, Harvard University, 1977), p.46-51.

1. ผู้พิพากษาคดีปกครอง (Administrative judge)

ผู้พิพากษาคดีปกครอง คือ ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัย ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของข้าราชการ ผู้ถูกกล่าวหาหรือองค์กรต้นสังกัดของข้าราชการดังกล่าว แต่เป็นข้าราชการในสังกัดของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (the Civil Service Commission) จึงทำให้ผู้พิพากษาคดีปกครองมีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียอันเป็นหลักประกันว่าการสอบสวนจะเป็นไปโดยยุติธรรม สำหรับผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาคดีปกครองนั้นจะต้องผ่านการอบรมและทดสอบจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อให้มีประสบการณ์และคุ้นเคยกับระเบียบปฏิบัติราชการ ตลอดจนการดำเนินการสอบสวนทางวินัย ซึ่งไม่เหมือนกับการสอบสวนคดีอาญา

2. ผู้แทนว่าต่างคดี (Representative)

ผู้แทนว่าต่างคดีคือทนายความซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำและว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งทนายความดังกล่าวข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจว่าจ้างมาเองหรือสหภาพข้าราชการ (the Civil Service Union) เป็นผู้จัดหามาให้

3. การสอบสวนที่มีลักษณะคล้ายการพิจารณาคดีของศาล

การสอบสวนที่มีลักษณะคล้ายการพิจารณาคดีของศาลนั้น ดำเนินการโดยผู้พิพากษาคดีปกครอง (Administrative judge) ซึ่งจะดำเนินการสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดี โดยให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรต้นสังกัดซึ่งเป็นคู่กรณีมีสิทธิปรากฏตัวในการสอบสวน ให้การเป็นพยาน เสนอพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นและมีสิทธิในการซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีในกระบวนการสอบสวนนี้ไม่ถือปฏิบัติตามกฎหมายลักษณะพยานโดยเคร่งครัด

การสอบสวนโดยผู้พิพากษาศาลฎีกาในขั้นนี้ต้องเปิดให้ประชาชนเข้าฟังถ้าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาร้องขอและองค์การต้นสังกัดไม่ขัดข้อง แต่ในกรณีที่องค์การต้นสังกัดคัดค้านให้เป็นดุลพินิจของผู้พิพากษาศาลฎีกาที่จะพิจารณาเห็นสมควร โดยอาศัยหลักประโยชน์สูงสุดของประชาชนประกอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ซึ่งศาลอุทธรณ์ของรัฐบาลกลางในเขตที่ 2 ได้ยืนยันถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในคดี *Fitzgerald v. Hampton* ว่า การอนุญาตให้ประชาชนเข้าฟังการสอบสวนเป็นวิธีการหนึ่ง ซึ่งต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามหลัก Due process เพราะเป็นหลักประกันว่าพยานจะไม่ถูกข่มขู่และข้อเท็จจริงที่ได้จะนำเชื่อถือขึ้น

4. ควาวินิจฉัยชั้นอุทธรณ์

เมื่อผู้พิพากษาศาลฎีกาทำการสอบสวนเสร็จจะต้องทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ถ้าผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของผู้พิพากษาศาลฎีกา จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ควาวินิจฉัยของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปดังกล่าวถือเป็นที่สุด แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สามารถร้องต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeals Review Board) ขอให้สั่งมีการสอบสวนและพิจารณาใหม่ได้ เช่นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานขึ้นใหม่ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตีความกฎหมายผิดพลาด หรือรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องนั้นเสียใหม่ ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะสอบสวนพิจารณาจากเอกสารและพยานหลักฐานเท่าที่มีอยู่ จะไม่นั่งสอบสวนพิจารณาอีก ควาวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นที่สุดในระดับฝ่ายบริหาร

5. การอุทธรณ์ต่อศาลยุติธรรม

หลังจากที่กระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการของฝ่ายบริหารได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (Federal District Court) ซึ่งจะอุทธรณ์ได้เฉพาะในประเด็นที่ว่าองค์การต้นสังกัดไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับของตนอย่างถูกต้อง ฝ่ายบริหารไม่ได้ปฏิบัติตามกระบวนการสอบสวนที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามหลัก Due process และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารไม่มีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุผล สำหรับการวินิจฉัยของศาลนั้นจะวินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหารเท่านั้นโดยจะไม่มีการนั่งพิจารณาคดี แต่อย่างไรก็ดีศาลอาจสั่งให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ยอมรับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) โดยนำไปใช้ในรูปของหลักศุภนิติกระบวนการ (Due process of Law) ซึ่งในการดำเนินกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ได้มีการยึดถือและปฏิบัติตามหลักศุภนิติกระบวนการดังกล่าวด้วยคือ ได้ให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทำการต่อสู้คดีแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ โดยมีการแจ้งข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบและข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิยื่นคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษร และเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาได้ นอกจากนี้แล้วผู้ทำการสอบสวนจะต้องเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียและไม่ถือคติในเรื่องที่สอบสวนด้วย

ค. กระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศ
ฝรั่งเศส

การศึกษาในหัวข้อนี้จะได้แบ่งออกเป็น ๒ หัวข้อย่อยเช่นกันคือในหัวข้อ
ที่หนึ่งจะศึกษาถึงเรื่องหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes
generaux du droit) อันเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในกระบวนการสอบสวนเพื่อ
พิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส และในหัวข้อที่สองจะ
ศึกษาถึงกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

1. หลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes generaux
du droit)

ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการยอมรับหลักความยุติธรรมตาม
ธรรมชาติในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการ โดยนำ
ไปใช้ในรูปของหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du
droit) ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการฟังความทุกฝ่าย
(contradictory) และหลักปราศจากความลำเอียง (impartiality)

หลักการฟังความทุกฝ่าย (contradictory) เป็นหลักซึ่งให้สิทธิ
แก่บุคคลที่อาจจะได้รับความเสียหายจากผลของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรรัฐ
มีสิทธิจะป้องกันตนเอง (droit de la défense) และโดยเฉพาะเมื่อคำวินิจฉัย
ขององค์กรรัฐมีผลเป็นโทษแก่บุคคลใดแล้ว บุคคลนั้นมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านเหตุผลใน
คำวินิจฉัยที่เป็นโทษนั้นได้ หลักการฟังความทุกฝ่ายนี้มีการนำมาใช้มากในเรื่อง
เกี่ยวกับหลักประกันในสถานะของข้าราชการเช่น ในมาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติ
การคลัง ค.ศ. 1905 มีการเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนทางวินัยได้
รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดในสำนวนการสอบสวน ตรวจดูเอกสารหรือ
แฟ้มประวัติที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกล่าวหา เตรียมข้อโต้แย้งหรือคัดค้านได้อย่าง

เดิมทีก่อนที่จะมีการพิจารณาโทษทางวินัย²¹ หลักการฟังความทุกฝ่ายตั้งดังกล่าว นอกจากจะใช้ในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการแล้ว ยังได้ถูกนำไปใช้ในคดีที่ไม่เกี่ยวกับวินัย เช่น การโยกย้ายข้าราชการ และยังถูกนำไปใช้ในคดีเกี่ยวกับเอกชนทั่ว ๆ ไปด้วย เช่น คดี Trompier-Gravier (C.E. 5 พ.ค. 1944) ซึ่งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้ตัดสินว่า คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งยกเลิกสัมปทานจำหน่ายหนังสือพิมพ์ โดยไม่ได้ให้โอกาสแก่นาง Gravier ที่จะเข้าชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²²

แต่อย่างไรก็ดีหลักการฟังความทุกฝ่ายนี้ก็มีข้อยกเว้น กล่าวคือจะไม่ให้นำหลักนี้มาใช้กับกรณีที่เป็นสถานการณ์พิเศษ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือกรณีเป็นมาตรการทางนโยบายบริการสาธารณะ

หลักการปราศจากความลำเอียง (impartiality) หลักนี้บังคับว่าห้องศกของรัฐที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดต้องใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยความเที่ยงธรรม ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดหากกรณีใดที่บุคคลผู้จะได้ผลจากคำวินิจฉัย เห็นว่าผู้วินิจฉัยปฏิบัติตนเป็นการขัดกับหลักการดังกล่าวก็สามารถหยิบยกขึ้นเพื่อคัดค้านผู้วินิจฉัยได้

²¹David K. Allen, "Audi Alteram Partem in France," Spring Public Law (1980) : 288-302.

²²L. Neville Brown and J.F. Garner, French Administrative Law. 3 rd.ed. (London : Butterworths, 1983) pp.141-142.



โดยเฉพาะในเรื่องคณะกรรมการฝ่ายบริหารในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการนำหลักการคัดค้านผู้พิพากษา ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาของศาลมาใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย และโดยทั่วไปแล้วก็จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดค้านคณะกรรมการไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้วางหลักเรื่องการคัดค้านไว้เอง และแม้จะมีได้วางหลักไว้โดยชัดแจ้ง สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ก็ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาสามารถคัดค้านสมาชิกคณะกรรมการผู้มีส่วนได้เสียได้ โดยถือว่าสมาชิกคณะกรรมการนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นอิสระและปราศจากส่วนได้เสียจริง ๆ ในเรื่องที่จะต้องพิจารณา และถือเป็นหลักทั่วไปที่ใช้บังคับได้ในทุกกรณี รวมทั้งในเรื่องทางวินัยของข้าราชการด้วย เว้นแต่กฎหมายจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หลักการปราศจากความลำเอียงในเรื่องทางวินัยซึ่งสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานคือ คดี Gouverneur Général de l'Algérie ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยไว้ว่า คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องทางวินัย จะมีสมาชิกคนหนึ่งที่กำลังถูกสอบสวนทางวินัยร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้²³

2. กระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
ในประเทศฝรั่งเศส ในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ซึ่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัยด้วยการว่ากล่าวตักเตือน หรือภาคทัณฑ์แล้ว ผู้บังคับ

²³ เกคิน พลกุล, "การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง", เอกสารในการบรรยายการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรหลักกฎหมายปกครอง : วิธีสบัญญัติ ณ. ห้องประชุมใหญ่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 26-27 สิงหาคม 2530 (อัครสาเนา)

บัญชาผู้มีอำนาจมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นได้เลย²⁴ แต่ถ้าหากเป็นการกระทำผิดทางวินัยซึ่งจะต้องถูกลงโทษในสถานอื่นแล้วจะต้องมีการสอบสวนเสียก่อนจึงจะลงโทษได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 19 ของรัฐบัญญัติลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ว่าด้วยข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสซึ่งได้วางหลักไว้ว่า การลงโทษทางวินัยจะกระทำมิได้ หากมิได้ผ่านการพิจารณาเบื้องต้น และแสดงความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งมีตัวแทนของข้าราชการร่วมพิจารณาอยู่ด้วย เว้นแต่กรณีการว่ากล่าวตักเตือน หรือภาคทัณฑ์²⁵

ในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งจะต้องมีการลงโทษอย่างอื่นแล้ว ก็จะต้องมีการสอบสวนก่อนจึงจะลงโทษได้ ซึ่งในการดำเนินการสอบสวนมีรายละเอียดดังนี้

1) คณะกรรมการสอบสวน

โดยปกติคณะกรรมการฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัย มีลักษณะเป็นคณะกรรมการทวิภาคี ประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายผู้บังคับบัญชาและจากฝ่ายข้าราชการที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการที่ถูกสอบสวนฝ่ายละเท่า ๆ กัน²⁶ คณะกรรมการสอบสวนจะเริ่มดำเนินการสอบสวน

²⁴Roger Gregoire, The French civil service (Brussels : International Institute of Administrative Sciences, 1964), p.326.

²⁵Pierre Bandet, Le droit disciplinaire dans la fonction publique territoriale (Paris : du Moniteur, 1990), p.113.

²⁶Jean-Marie Auby & Jean- Bernard Auby, Droit de la fonction publique : Etat collectivités locales hôpitaux (Paris : Dalloz, 1991), p.202.

เมื่อได้รับบันทึกรายงานการกล่าวโทษจากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ซึ่งบันทึกรายงานดังกล่าวจะต้องระบุอย่างชัดเจนซึ่งข้อเท็จจริงที่กล่าวโทษอย่างชัดเจน รวมทั้งพฤติการณ์แวดล้อมของการกระทำผิดทางวินัยด้วยถ้ามี

2) ผู้แทนแก้ต่างข้อกล่าวหา

ในการดำเนินการสอบสวนการสอบสวนความผิดทางวินัยนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะแถลงการณ์ด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร อ่างพยานบุคคล ตลอดจนมีทนายความหรือที่ปรึกษาคนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อเป็นผู้แทนแก้ต่างข้อกล่าวหาและให้คำแนะนำได้ ซึ่งแต่ก่อนปี 1960 ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะตั้งทนายความหรือที่ปรึกษาไม่ได้ เพราะถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวของข้าราชการ และเป็นความลับของทางราชการ

3) หลักประกันการสอบสวนทางวินัย

ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษต้องแจ้งเรื่องการตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อกล่าวหา การกระทำที่กล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัย ตลอดจนข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และส่งเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อนล่วงหน้าการสอบสวน เอกสารทุกชิ้นต้องมีลำดับเลขหน้าเพื่อป้องกันเอกสารหายหรือมีไม่ครบ เพราะอาจเป็นส่วนสำคัญของการพิจารณาก็ได้ และให้เวลาข้าราชการผู้นั้นที่จะศึกษาเอกสารและแก้ข้อกล่าวหาพอสมควร

4) การสอบสวนที่มีลักษณะคล้ายการพิจารณาคดีของศาล

การสอบสวนที่มีลักษณะคล้ายการพิจารณาคดีของศาลนั้น ดำเนินโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งดำเนินการสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดีโดยให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาและหน่วยงานผู้กล่าวหาปรากฏตัวในการสอบสวน แถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือด้วยวาจาเสนอพยานบุคคล พยานเอกสาร รวมทั้งให้ทนายของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเข้าร่วมฟังการสอบสวนด้วย

การสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยนี้ ปกติแล้วถือเป็นความลับไม่เปิดให้สาธารณชนเข้าฟัง ดังนั้นหากมีบุคคลอื่นที่มีใช้คณะกรรมการสอบสวน มาแจ้งฟังการสอบสวนด้วยแล้วก็จะถือว่ากระบวนการสอบสวนนั้นไม่ชอบแต่อย่างไรก็ตาม ตามแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มีข้อยกเว้น 3 กรณี คือ²⁷

- (1) ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกสอบสวนทางวินัย หรือตัวแทนของฝ่ายบริหารของหน่วยงาน สามารถเข้าฟังการสอบสวนได้
- (2) เลขานุการของหน่วยงานของผู้ถูกสอบสวนสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ ถ้าไม่ได้ออกเสียงลงมติ
- (3) ทั้งผู้เสนอรายงานกล่าวโทษทางวินัย และพยานบุคคล มีสิทธิมาให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ เพราะว่าไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา

นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว บุคคลอื่นใดจะเข้าฟังการสอบสวนไม่ได้ แม้ว่าบุคคลอื่นนั้นจะเพียงแต่เข้านั่งฟังเท่านั้นโดยมิได้ร่วมพิจารณาและออกเสียงลงมติใด ๆ ก็ตาม²⁸

ในการสอบสวนพยานบุคคล ปกติคณะกรรมการสอบสวนวินัยจะเรียกพยานเข้ามาสอบสวนทีละคน แต่คณะกรรมการสอบสวนวินัยก็อาจให้มีการเผชิญหน้าระหว่างพยานหลายคนได้ และเมื่อเรียกมาสอบสวนแล้ว ภายหลังจะเรียกมาสอบสวนอีกก็ได้ แต่การสอบสวนพยานดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพยานของฝ่ายใดก็ตามจะต้องกระทำต่อหน้าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือทนายของผู้นั้นเสมอ ในกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือทนายของข้าราชการผู้นั้นมิได้อยู่ด้วยในขณะ

²⁷Pierre Bandet, Le droit disciplinaire dans la fonction publique territoriale (Paris : du Moniteur, 1990), p.118.

²⁸Ibid., p.119.

ที่มีการสอบสวนพยาน ถือว่าการสอบสวนนั้นไม่ชอบ²⁹

5) การลงมติของคณะกรรมการสอบสวนวินัย

โดยปกติคณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันได้รับรายงานการกล่าวโทษจากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้ดำเนินการสอบสวนการสอบสวนเสร็จ โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาและหน่วยงานผู้กล่าวหาได้แถลงการณ์เป็นครั้งสุดท้ายแล้ว คณะกรรมการต้องลงมติซึ่งจะต้องกระทำโดยลับผู้ใดจะอยู่ร่วมด้วยมิได้เป็นอันขาด มติของคณะกรรมการถือตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการที่มาประชุม ดังนั้นถ้าเสียงข้างมากของคณะกรรมการที่มาประชุมให้ลงโทษสถานใดก็ให้ถือตามนั้น มติดังกล่าวต้องแสดงเหตุผลด้วย และต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้ถูกสอบสวนกับผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้ทราบโดยเร็ว เพื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะได้พิจารณาและมีคำสั่งต่อไป ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการสอบสวนวินัยก็ได้

6) การอุทธรณ์

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจลงโทษข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ได้สั่งลงโทษข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาโดยขัดต่อความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษอาจอุทธรณ์ต่อ Superior Council of the civil service³⁰ ภายในกำหนดเวลาหนึ่ง

²⁹Ibid., p.119.

³⁰Mark R. Joelson, "Legal problems in the dismissal of civil servants in the United States, Britain, and France," The American Journal of Comparative Law 12 (Spring 1963) : 149-171.

เดือน ภายใต้งบเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1985 ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย ซึ่งการพิจารณาของ Superior Council of the civil service มีวิธีการคล้ายคลึงกับการสอบสวนพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และถ้าหาก Superior Council of the civil service ต้องการทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ก็สามารถทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ เมื่อ Superior Council of the civil service พิจารณาสำนวนการสอบสวน และข้อเท็จจริงตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็จะเสนอความเห็นและคำแนะนำ โดยมีเหตุผลและหลักฐานสนับสนุนต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งรัฐมนตรีอาจปฏิบัติตามความเห็นของ Superior Council of the civil service หรือไม่ก็ได้

จากการที่ได้ศึกษามาดังกล่าว จะเห็นว่าในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการยอมรับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) โดยนำใบ้ใช้ในรูปแบบของหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit) ซึ่งประกอบด้วย 2 หลักการ คือ หลักการฟังความทุกฝ่าย (contradictory) และหลักปราศจากความลำเอียง (impartiality) ซึ่งกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส ก็ได้ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวคือ ำให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ โดยมีการแจ้งข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ซึ่งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจา หรือลายลักษณ์อักษร ตลอดจนมีสิทธิตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้อง สำหรับคณะกรรมการสอบสวนนั้นก็มีความเที่ยงธรรมไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดและไม่ เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีอคติในเรื่องที่สอบสวนด้วย

³¹Jean-Marie Auby & Jean-Bernard Auby, Droit de la fonction publique : Etat collectivités locales hôpitaux (Paris : Dalloz, 1991), p.209.